HAL open science

Des conseillers pour protéger la nature : Analyse socio-historique de la constitution et de l'évolution de l'action publique en matière de protection de la nature

Pierre Chassé

▶ To cite this version:

Pierre Chassé. Des conseillers pour protéger la nature : Analyse socio-historique de la constitution et de l'évolution de l'action publique en matière de protection de la nature. Science politique. Université Paris-Saclay, 2021. Français. NNT : 2021UPASB071 . tel-03556839v1

HAL Id: tel-03556839

https://pastel.hal.science/tel-03556839v1

Submitted on 4 Feb 2022 (v1), last revised 13 Apr 2022 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

université PARIS-SACLAY

Des conseillers pour protéger la nature.

Analyse socio-historique de la constitution et de l'évolution de l'action publique en matière de protection de la nature

Nature protection advisors.

Socio-historical analysis of the construction and evolution of nature protection public policy

Thèse de doctorat de l'université Paris-Saclay

École doctorale n°581, Agriculture, alimentation, biologie, environnement et santé (ABIES)

Spécialité de doctorat : Science politique

Unité de recherche : Université Paris-Saclay, CNRS, AgroParisTech, Ecologie Systématique et Evolution, 91405, Orsay, France

Référent : AgroParisTech

Thèse présentée et soutenue à Paris-Saclay, le 17/12/2021, par

Pierre CHASSÉ

Composition du Jury

Christophe BONNEUIL Directeur de recherche, CNRS, EHESS	Président
Gabrielle BOULEAU ICPEF (HDR), INRAE, Université Paris-Est Sup	Rapporteure & Examinatrice
François SARRAZIN Professeur des universités, Sorbonne Université	Rapporteur & Examinateur
Isabelle ARPIN ICPEF (HDR), INRAE - Centre Grenoble	Examinatrice
Patrick HASSENTEUFEL Professeur des universités, UVSQ	Examinateur

Direction de la thèse

Nathalie FRASCARIA-LACOSTE Professeure, AgroParisTech-Université Paris-Saclay	Directrice de thèse
Cécile BLATRIX Professeure, AgroParisTech-Université Paris-Saclay	Co-directrice & Examinatrice

Thèse de doctorat

NNT : 2021UPASB071

Cette thèse n'aurait pas été possible sans une bourse doctorale financée par l'École Normale Supérieure de Lyon. La quatrième année a bénéficié d'un financement du programme de recherche « Infrastructures de transports terrestres, écosystèmes et paysages » (ITTECOP) dans le cadre du projet « Gouvernance de l'évaluation environnementale : Air, Paysages, Ecosystèmes ».

L'ensemble des travaux de cette thèse ont été réalisés entre le 1er septembre 2017 et le 4 novembre 2021. Un stage de six mois destiné à préparer le sujet de thèse a par ailleurs été mené avant le 1er spetembre 2017.

REMERCIEMENTS

Je souhaiterais en premier lieu exprimer ma gratitude à mes directrices de thèse. Je remercie Cécile Blatrix pour cette rigueur scientifique et ces commentaires pertinents qui m'ont permis de mieux appréhender l'univers des sciences politiques et plus généralement des sciences sociales. Je lui suis reconnaissant en particulier de m'avoir aiguillé sur les débats parlementaires de la loi de 1976 qui ont constitué la pierre angulaire de mes réflexions. Je remercie Nathalie Frascaria-Lacoste pour toutes nos discussions, parfois tard le soir dans les couloirs du laboratoire et bien qu'elles m'aient parfois fait louper mon RER. Merci pour ton enthousiasme, ta disponibilité et tous les encouragements qui m'ont été plus qu'utiles pour mener à bien ces travaux.

Je remercie l'ensemble des membres de mon comité de suivi de thèse pour les remarques, suggestions et pistes de réflexion qui ont enrichi mon travail par la suite : Pierre-Henri Gouyon, Céline Granjou, Charlotte Halpern, Patrick Hassenteufel et Serge Muller.

Je remercie évidemment l'ensemble des membres du jury d'avoir accepté de lire et de commenter cette thèse : Isabelle Arpin, Christophe Bonneuil, Gabrielle Bouleau, Patrick Hassenteufel et François Sarrazin. Vos travaux ont nourri mes réflexions et ce sera un honneur d'en discuter avec vous.

Je remercie toutes les personnes avec qui j'ai pu discuter ou qui m'ont prodigué des conseils et des informations tout au long de ce travail de thèse. En particulier Henri Jaffeux et l'Association pour l'Histoire de la Protection de la Nature et de l'Environnement, Rémi Luglia pour toutes ces informations sur la Société Nationale d'Acclimatation, Céline Pessis de m'avoir renseigné sur l'existence des archives d'Henry Flon, Sébastien Ollier et Séverine Bord pour les conseils en statistiques.

Je remercie les autres professeurs de SPES, Ambroise de Montbel et Bruno Villalba, pour les cours prodigués dans cette formation qui ont été déterminants par la suite, tant profesionnellement qu'humainement. C'était toujours un plaisir de pouvoir discuter avec vous lorsque nous nous croisions dans les couloirs de l'Agro. Je remercie par ailleurs Anne-Marie Zouiten, avec qui j'ai partagé mon bureau à l'Agro, pour nos échanges et son aide dans nombre de démarches administratives. Je remercie aussi Eric Quémard et Christelle Arizcorreta pour leur aide préciseuse dans les derniers instants de ce travail de thèse.

Je remercie les membres du projet PEGASE pour nos discussions autour de l'évaluation environnementale, et en particulier Aude Farinetti, avec qui nous attendions avec impatience la publication d'un nouvel article de Frédéric Lordon.

Je remercie l'ensemble des personnes qui, au cours des entretiens menés dans le cadre de ces travaux, ont pris de leur temps pour discuter avec moi de leurs expériences personnelles et professionnelles autour de la protection de la nature.

Je remercie les membres de l'Autorité environnementale qui m'ont accordé leur confiance et qui m'ont permis de mieux comprendre l'évaluation environnementale au concret, en particulier Philippe Ledenvic, Thérèse Perrin et Eric Vindimian.

Je remercie l'ensemble du personnel des Archives Nationales, des Archives Départementales de Seine-et-Marne et du Muséum National d'Histoire Naturelle qui ont rendu possible mon travail. Je remercie le personnel de la bibliothèque d'AgroParisTech, en particulier Anne Vallin.

Je remercie l'école doctorale ABIES, AgroParisTech et le Laboratoire ESE. Je remercie en particulier tous les membres de l'équipe TESS, permanents ou précaires, encore là ou partis vers de nouvelles aventures. Merci pour ces réunions sur la résilience complexe, adaptative et intégrée des processus

socio-écosystémiques soutenables et transformatifs. Merci en particulier à Samuel pour tous les cafés que tu m'as offert au cours de cette thèse – ça c'est de gauche ! – et pour les parties de palets, Timothée pour ton humour et toutes nos parties de billard, Sarah pour toutes nos discussions où on refait le monde, Simon, pour nos travaux scientifiques sur le grattage de figue. Merci à Angevine, Anaël, Anne-Charlotte, Antoine, Julie, Mohammed, Roxanne pour ces supers TESSgivings. Merci à Théo qui a partagé, au cours d'un stage, un bout de chemin de cette thèse.

Merci à PG, pour toutes les rigolades en prépa, assis au fond de l'amphi, qui ont permis à ces deux années de passer bien plus vite, toutes celles à l'ENS, qui ont rendu les PCR un peu moins pénibles et plus généralement pour toutes celles qu'on partage régulièrement. Merci à Léa et Hélène, et oui, maintenant vous avez 800 pages à lire pour bien comprendre ce que je fais. Merci à Juliette pour ta bonne humeur et ton rire communicatif.

Merci aux SPES 5. En particulier, à Jérôme pour les soirées bières/escalade/burgers et nos parties d'échec, Mathilde, moins pour l'escalade que pour la découverte d'un excellent sirop de betterave sucrière, Elisabeth, pour consommer la part de mon bilan carbone que je n'utilise pas, Valentin pour ton amour de JMJ qui me fera toujours rire, Pauline, pour ton combat pour une autre agriculture.

Merci à David et Valéria de nous avoir invité à partager leur toit. Ces derniers mois de thèse n'auraient pas été les mêmes sans le cadre inspirant de Barcelonnette. Merci à la famille Mignot élargie, Aurèle, Nina, Anaëlle, Vincent, toujours là pour prendre du bon temps en vacances.

Enfin, je voudrais remercier ma famille.

Merci Adrien, toujours présent quand j'ai eu besoin de toi, toujours partant pour un jeu, je me réjouis d'être ton témoin dans une nouvelle étape de ta vie. Merci à Maud qui va bientôt faire partie des CIDG. Merci Arnaud, nos échanges à Lyon ont été exaltants. Merci Augustin pour nos débats passionnés parfois bruyants.

Merci Mathieu pour toutes les discussions que nous avons pu avoir, pour ces midis et ces petits café pris en terasse, plus généralement pour ton soutien quand j'en ai besoin sur tous les aspects de la vie. Evidemment, merci aussi de t'être déplacé jusqu'à la médiathèque de Fontainebleau pour scanner un document d'Henry Flon qui, comme tu le remarqueras, n'a finalement pas été fondamental. J'en profite pour remercier Arthur et Maël qui t'ont accompagné dans ce périple jusqu'à la médiathèque. Merci à Julie de me supporter comme beau-frère, c'est peut-être nos débats sur Bourdieu qui m'aura fait me tourner vers le tout-venant.

Merci à mes parents pour leur confiance. Merci à ma mère qui n'a pas hésité à lire et relire l'ensemble du manuscrit pour déceler les fautes laissées au cours de l'écriture et a été obligée de délaisser ses petits-fils pendant plus de 800 pages. Merci à mon père qui attend avec impatience la version papier du manuscrit.

Merci à mes grand-parents. La cueillette des champignons au bois de la garde a probablement été déterminante dans la conduite de cette thèse, à moins que cela ne soit lié au potager du Petit Pesle. Merci à Pascal, sans qui le Schmürz n'aurait peut-être pas terminé cette thèse.

Merci à Gaïa, en dépit de tous les vêtements troués.

Enfin, merci à Pauline. Merci de partager ta vie avec moi. Merci pour toutes les discussions, les rires et les débats passionnants qu'on a pu avoir depuis qu'on se connaît. Merci pour ton soutien durant toutes ces années de thèse. Merci d'avoir été toujours présente à mes côtés dans les hauts et les bas de ce parcours de thèse. Merci de t'être occupé de moi pendant les moments les plus difficiles. Cette thèse n'aurait pas été la même sans toi. J'ai hâte de poursuivre notre chemin ensemble.

RÉSUMÉ

Parmi les principales évolutions de la protection de la nature en France, un certain nombre d'auteurs identifient l'émergence des politiques publiques de conservation de la biodiversité dans les années 1990 comme une véritable rupture dans les modalités d'action publique en la matière. Les effets induits par les réformes entamées depuis cette décennie furent interprétés aussi bien comme une technicisation voire une néo-managérialisation du vivant que comme l'avènement d'une approche plus dynamique et intégrée des anciennes politiques de protection de la nature. A travers une analyse sur le temps long, nous souhaitions réinterroger la nature et l'ampleur des changements qui se sont opérés au fil du temps sur cette politique publique.

Depuis le XXème siècle et jusqu'à aujourd'hui, de nombreux textes nationaux et européens se sont succédés pour créer des dispositifs visant à prendre en charge le problème de protection de la nature. Ces instruments sont l'aboutissement de revendications portées par un certain nombre d'acteurs et reflètent les préoccupations et cadrages particuliers de chaque époque pour la protection de la nature. Nous souhaitions nous focaliser sur les revendications, modalités d'action et stratégies d'un groupe d'acteurs en particulier, celui des scientifique et experts naturalistes.

Déjà en germe depuis la fin du XIXème siècle, la prise en charge par les pouvoirs publics de la dimension biologique de la protection de la nature s'institutionnalise à partir de 1946 avec la création du Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN). La thèse s'intéresse à la genèse de cette instance consultative encore peu étudiée, et qui fut chargée de proposer une législation et de mettre en œuvre une politique de création de parcs nationaux et de réserves naturelles.

L'analyse de son activité et des acteurs qui l'ont portée fournit de nouveaux éclairages sur l'institutionnalisation du problème de protection de la nature mais aussi sur les évolutions plus récentes de la politique publique de conservation de la biodiversité. L'étude de la manière dont le CNPN s'est saisi de cette question et de ses missions est d'autant plus intéressante que l'historiographie classique fait bien souvent commencer les préoccupations environnementales au début des années 1960. Témoin précoce de certaines préoccupations environnementales, ce conseil, composé en grande partie d'experts naturalistes, constitue une institution clé pour comprendre le rôle croissant des connaissances scientifiques dans la conduite de l'action publique.

L'analyse de l'émergence et de la consolidation de cette institution permet également de saisir sur le temps long les conditions d'élaboration et de mise en œuvre du dispositif des « réserves naturelles » dont la création constitue la mission centrale du CNPN.

L'analyse combinée de l'évolution des connaissances et idées, du paysage institutionnel, et des instruments déployés, permet ainsi de contribuer aux débats sur la place de l'expertise dans l'action publique ; elle donne un éclairage nouveau quant à la réalité des changements induits par le concept de biodiversité.

En mobilisant les concepts de l'écologie et les outils méthodologiques de la sociologie des problèmes publics et de l'étude des sciences et des techniques, la thèse mobilise une approche interdisciplinaire qui permet d'identifier, pour chacune des grandes périodes analysées, la diversité des cadrages existants sur le problème, les solutions qui lui sont associées et les différentes ressources à disposition des acteurs pour imposer et mettre en œuvre leur vision de la politique publique de protection de la nature.

SUMMARY

Among the main changes in nature protection public policies in France, numerous authors identify the emergence of biodiversity conservation in the 1990s as a real break. The effects induced by the reforms initiated since that decade were interpreted as a technification or a neo-managerialization of former nature protection public policies, as well as the beginning of a more dynamic and integrated approach. Through a long-term analysis, we wanted to reexamine the extent of the changes that have taken place over time in this public policy.

Since the 20th century and up to the present day, numerous national and European legislations have created various mechanisms to deal with the problem of nature protection. These instruments are the result of power relationships between different actors that reflect the particular framing of nature protection during different period of time. We wanted to focus on the claims, modalities of action and strategies of one group of actors in particular, that of scientists and naturalists.

The creation of the National Council for Nature Protection (Conseil National de la Protection de la Nature) reflects the will of public authorities for protecting the biological dimension of nature. The thesis focuses on the genesis of this consultative body, which was responsible for proposing legislation and implementing national parks and nature reserves.

The analysis of its activity and of the actors who carried it out provides new insights into the elaboration of nature protection as a public issue, but also into more recent developments in biodiversity conservation public policy. As a witness to early environmental concerns, this council, composed largely of experts, is a key institution for understanding the growing role of scientific knowledge in nature protection public policy.

The analysis of the emergence and consolidation of this institution is fundamental to grasp over time the conditions of elaboration and implementation of the "nature reserve" system in France. The study of the council's activity allowed us to follow the evolution of the rationales underlying the protection of fauna, flora and their habitats.

The combined analysis of the evolution of knowledge and ideas, of the institutional landscape, and of the instruments deployed to protect nature allows us to contribute to the debates on the place of expertise in public action; it sheds new light on the reality of the changes brought by the concept of biodiversity.

By mobilizing the concepts of ecology and the methodological tools of the sociology of public issues and the study of science and technology, the thesis mobilizes an interdisciplinary approach that makes it possible to identify, during time, the diversity of approaches concerning nature protection and the different resources available to the actors to impose and implement their vision of what should be the nature protection public policy.

LISTE DES SIGLES

AFB : Agence Française pour la Biodiversité

CCRABF : Commission Consultative des Réserves Artistiques et Biologiques de la forêt de Fontainebleau

CEP : Compagnie d'Exploration Pétrolière

CIANE : Comité Interministériel d'Action pour la Nature et l'Environnement

CNB : Comité Nationale de la Biodiversité

CNCFS : Conseil National de la Chasse et de la Faune Sauvage

CNPN : Conseil National pour la Protection de la Nature

CSC : Conseil Supérieur de la Chasse

CSP : Conseil Supérieur de la Pêche

CSRPN : Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel

CTPN : Conférence Technique sur la Protection de la Nature

CP : Comité permanent du Conseil national de la protection de la nature

DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

DEB : Direction de l'Eau et de la Biodiversité (direction du ministère de l'Environnement chargée de la protection de la nature)

DGEN : Délégation Générale à l'Équipement National

DIREN : Direction régionale de l'environnement

DPN : Direction de la Protection de la Nature (direction du ministère de l'Environnement chargée de la protection de la nature)

DRE : Délégué Régional à l'Environnement

DREAL : Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

FAO : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

FFSPN : Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature

MAB : Man and the Biosphere

MNHN : Muséum National d'Histoire Naturelle

MSF : Multiple Stream Framework

OFB : Office Français de la Biodiversité

PNR : Parc Naturel Régional

POS : Plan d'Occupation du Sol

RN : Réserve naturelle

SBF : Société Botanique de France

SNA : Société Nationale d'Acclimatation

SNAPN : Société Nationale d'Acclimatation et de Protection de la Nature

SNPNAF : Société Nationale de Protection de la Nature et d'Acclimatation de France

SPPF : Société pour la Protection des Paysages de France

UICN : Union Internationale pour la Conservation de la Nature

UIPN : Union Internationale pour la Protection de la Nature

UNESCO : Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

UNSCCUR : Conférence scientifique des Nations Unies sur la conservation et l'utilisation des ressources naturelles

ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements 3
Résumé 5
Summary 6
Liste des Sigles 7
Table des matières 9
Introduction Générale 17
Pourquoi s'intéresser à l'histoire d'une politique publique ? 21
L'étude du changement en science politique et la nécessité de travaux sur le temps long 21
Interroger l'ampleur des changements apportés par l'avènement du concept de biodiversité 22
Une dimension de l'histoire environnementale paradoxalement assez mal connue 24
Renseigner l'émergence et l'activité du CNPN pour interroger les modalités d'action publique contemporaines en matière de conservation de la biodiversité 29
Analyser les transformations de l'action publique : entre instruments, acteurs et institutions 30
Une analyse de l'expertise scientifique et des liens entre science et politique 34
Méthodologie et matériel de recherche 37
Organisation de la thèse 41
Chapitre 1 : Aux origines de la protection de la nature en France : une combinaison des courants ressourciste, savant et artistique (XVIIe-XXe) 43
Introduction 44
Section 1. Les sciences naturelles : révéler et optimiser les usages de la nature 45
1. Histoire naturelle, botanique et colonisation 46
2. La seconde révolution scientifique et l'histoire naturelle 47
3. Le développement de l'écologie dans le monde anglo-saxon : une science qui se construit et se rend utile 48
4. Le développement d'une écologie française appliquée 52
5. Le retard dans l'institutionnalisation de l'écologie scientifique : un atout pour la protection de la nature ? 61
Section 2. Ressourcistes, savants et artistes : Des protections de natures différentes (XIXème – XXème siècle) 63
1. Les gestionnaires et la mise en politique précoce de l'administration des ressources naturelles 63
2. Les « savants » et la mobilisation des concepts scientifiques pour protéger la nature au début du XXème siècle dans l'empire français 70
3. Les artistes, l'esthétique et la protection des « monuments naturels » 82
4. Trois formes idéales-typiques de protections 91

Section 3. Les « parcs nationaux » en France dans la première moitié du XXème siècle, une protection « hybride » 93

1. Les parcs nationaux dans les colonies françaises 94
2. Les parcs nationaux en métropole 97

Conclusion 121

Chapitre 2 : La création du CNPN dans le contexte de la reconstruction : du massif de Fontainebleau aux cabinets des ministères (1944-1953) 123

Introduction 124

Section 1. Evaluer l'état de la nature : quelle perception de la dégradation de la nature ? 128

1. La difficile quantification des ressources forestières 129
2. La botanique : deux focales pour observer l'état des milieux naturels 131
3. Les difficultés à mesurer la diminution des effectifs d'espèces de faune 138
4. Des impacts hétérogènes de la guerre sur l'état des réserves naturelles 143
5. Conclusion : des connaissances plus fines sur des milieux soumis à des pressions plus fortes 146

Section 2. Quand l'exploitation des ressources naturelles est érigée en problème public : la campagne pour la protection du massif de Fontainebleau 147

1. La ressource sylvicole au centre des débats 148
2. Henry Flon à la manœuvre dans la campagne de protection du massif de Fontainebleau 151
3. La création de la Commission Consultative des Réserves Artistiques et Biologiques de la Forêt de Fontainebleau : mobiliser des soutiens et profiter d'un contexte favorable 154
4. La création des réserves artistiques et biologiques de la forêt de Fontainebleau : quels arguments en faveur de la protection du massif ? 161
5. Conclusion : Fontainebleau, un « catalyseur » pour une ambition nationale 174

Section 3. La discrète mise en politique de l'enjeu de protection de la nature : la création du Conseil National de la Protection de la Nature 176

1. Le rôle déterminant d'Henry Flon dans la création du CNPN 177
2. Des scientifiques renommés au service de la protection de la nature 182
3. Les sciences naturelles au service de la protection de la nature 192

Conclusion 196

Chapitre 3 : La constitution d'une communauté épistémique et le rôle de ses membres dans la diffusion en France des problématiques de protection de la nature (1947-1970s) 199

Introduction 200

Section 1 : Un contexte international favorable à l'émergence d'une problématique liant protection de la nature et utilisation de ses ressources 203

1. Les racines du mouvement environnementaliste global au lendemain de la seconde guerre mondiale 203

2. L'Union Internationale pour la Protection de la nature et la création d'une communauté épistémique autour de l'enjeu de protection de la nature 207
3. L'écologie systémique : quantifier et optimiser les flux d'énergie et de matière 222
4. Conclusion 227
Section 2 : Des années 1950 aux années 1970 : quelle diffusion du cadrage scientifique élaboré à l'international dans l'hexagone ? 228
1. Roger Heim et l'importation en France du problème des ressources naturelles 229
2. Jean Dorst, entre héritage naturaliste et évolution internationale du cadrage 242
3. Conclusion 253
Conclusion 254
Chapitre 4 : Le CNPN : une composition qui favorise les interactions entre les scientifiques et le réseau d'administrations impliquées dans la protection de la nature (1946-1971) 257
Introduction 258
Section 1. Méthode et description du matériel utilisé 262
1. Fonds mobilisés et présentation du contenu général 262
2. Les réunions sur la période étudiée 263
3. Un aperçu des comptes rendus des séances du CNPN et du CP 266
Section 2. La diversité des membres de droit, reflet de la transversalité de la problématique de protection de la nature 270
1. La direction de l'Architecture : une administration essentielle à l'action du CNPN fournissant instruments et ressources humaines 271
2. Les Eaux et Forêts, canal historique de la protection de la nature et allié incontournable du CNPN 281
3. Rapide tour d'horizon des autres administrations 289
4. La représentation des intérêts touristiques, cynégétiques et halieutiques : une implication dans un seul sens 292
5. La représentation d'organismes ou de sociétés scientifiques 296
Section 3. Un cercle restreint de membres nommés : l'implication clé des experts naturalistes dans la conduite des actions du CNPN 297
1. L'expertise naturaliste à destination des politiques publiques : un cercle restreint 298
2. Le profil-type de l'expert : de l'ingénieur-naturaliste à l'illustre scientifique 301
3. Un ingénieur des ponts, témoin du souhait de protéger la nature en dehors des espaces protégés et deux militants-naturalistes impliqués dans le mouvement associatif 304
Section 4. Le Comité Permanent : le « conseil scientifique » du CNPN 307
1. Un premier Comité Permanent contesté dans son action 309
2. Un CP de plus en plus « expert » 311
Section 5. Le réseau informel du CNPN, des acteurs indispensables à la mise en œuvre des missions du conseil 313

1. Des membres nommés qui assurent seuls l'action du CNPN (1947-1959) 314

2. Les membres correspondants : profiter des réseaux scientifiques locaux pour faciliter l'action du CNPN 315

3. Des services territoriaux de l'administration des sites et des Eaux et Forêts mis à profit par le CNPN 322

Conclusion 325

Chapitre 5 : Une inégale mise en œuvre des missions du CNPN : les naturalistes contraints à « bricoler » (1946-1971) 329

Introduction 330

Section 1. Des ordres du jour de plus en plus chargés : l'accroissement des missions du CNPN et de la popularisation de l'enjeu de protection de la nature 332

1. Un faible investissement dans l'élaboration législative et règlementaire 333

2. Les réserves naturelles et les parcs nationaux : une inégale implication des experts du CNPN 334

3. Des missions et des fonctions qui dépassent le cadre du décret de création 340

4. Conclusion : Une institution qui a su élargir ses missions 345

Section 2. Bricoler pour protéger des sites d'un intérêt technique et scientifique remarquable .. 346

1. Une action qui s'organise peu à peu pour protéger des sites variés 347

2. Bricoler à partir de l'existant 354

Section 3. L'élaboration législative et règlementaire : une mission délaissée malgré les limites des instruments existants 392

1. Les réformes successives de la loi sur les sites : 20 ans pour se doter d'un instrument fonctionnel 393

2. Un rôle secondaire dans l'élaboration des instruments de protection de la nature dans les années 1960 404

3. Conclusion : quelques pistes de réflexion pour comprendre la désaffection des membres du CNPN pour une mission pourtant centrale dans la réussite d'une politique publique 407

Conclusion 408

Chapitre 6 : Un élargissement des missions du CNPN : la mise en place des prémices d'une évaluation des impacts sur la nature des projets d'aménagement (1946-1971) 411

Introduction 412

Section 1. Entre opposition et encadrement des projets d'exploitation et d'aménagement : l'expertise naturaliste convoquée pour questionner les manières de faire existantes 415

1. Une procédure de sélection reposant sur l'information des naturalistes du CNPN 416

2. Des projets d'aménagement affectant des sites d'intérêt biologique à des projets impactant des sites plus communs 418

3. De l'opposition à l'encadrement : un *soft power* protéiforme 419

4. Conclusion : une démarche d'évaluation environnementale qui n'en porte pas le nom et qui reste encore à l'état de prémices 429

Section 2. Les projets d'aménagement et d'exploitation en Camargue : le CNPN en appui à l'administration des Sites et à la Société Nationale de Protection de la Nature et d'Acclimatation de France (1951-1962) 430

1. La route touristique de Camargue (1951 - 1955) : l'appui du CNPN requis en cas d'urgence 431

2. La recherche pétrolière dans l'étang de Vaccarès et à sa périphérie (1960-1962) : une influence qui dépasse le seul périmètre des sites classés 436

3. Le projet d'émetteur de la Radiodiffusion-Télévision Française (RTF) (1962) : la construction d'une contre-expertise naturaliste 440

4. Conclusion : Le CNPN, un appui convoqué en urgence pour légitimer l'opposition à des projets d'équipement et d'exploitation 448

Section 3. L'Autoroute du Sud : le CNPN, un acteur parmi d'autres dans la contestation du projet 450

1. Présentation et chronologie générale du projet 451

2. Un projet dont les détails sont tenus secrets par l'administration des Ponts-et-Chaussées 454

3. L'accès à un premier schéma général du projet : probable résultat de la campagne d'opposition organisée par les milieux scientifiques 459

4. Les naturalistes à la manœuvre dans les instances consultatives placées auprès de la direction de l'Architecture 466

5. Une expertise naturaliste disqualifiée 472

6. Les ultimes tentatives d'opposition et la défaite des naturalistes 476

7. Conclusion : la difficile revendication d'une expertise alternative à celle des Ponts-et-Chaussées 479

Conclusion 483

Chapitre 7 : La longue et difficile mise en politique des ambitions naturalistes : la loi de 1976 ou la bataille pour sortir la protection de la nature des seuls espaces protégés 487

Introduction 488

Section 1. Un contexte favorable à la mise en politique des problématiques environnementales 492

1. Une société transformée en trente ans 494

2. Les rapports sur l'état de l'environnement : données sur la nature ou éléments de communication ? 495

3. Convergence de la société civile, des médias et des politiques pour la prise en compte des problématiques environnementales 502

4. L'environnement, une opportunité pour surmonter la crise économique ? 505

4. Conclusion : Le tournant des années 1970, l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité 506

Section 2. Des rapports de force inégaux : l'État divisé sur la portée à donner aux enjeux de protection de la nature 507

1. Des liens forts entre administration et scientifiques : le décret de 1965 sur les espèces protégées 509

2. Du « projet Bétolaud » de 1970 aux premiers contours du projet de loi : une protection de la nature confinée à l'enjeu des espèces et des milieux naturels 514

3. Une administration divisée quant à la portée à donner aux enjeux de protection de la nature 529

4. Conclusion : Des *policy entrepreneurs* dont l'action est freinée par l'existence d'« acteurs véto » puissants 537

Section 3. Les parlementaires, relai des revendications associatives et scientifiques 539

1. Un calendrier à deux vitesses 541

2. Un accord unanime sur le caractère d'intérêt général que revêt la protection de la nature : le succès des thèses naturalistes 544

3. Le rôle des scientifiques et des associations de protection de la nature dans la diffusion des cadres scientifiques de la protection de la nature 548

4. Des parlementaires favorables à l'intégration des préoccupations naturalistes dans les décisions d'aménagement 552

5. Trouver les conditions d'une « croissance verte » : un casse-tête depuis les années 1970554

6. Protéger sans contraindre : les parlementaires de la majorité au secours des « activités humaines » 556

7. Conclusion : L'influence déterminante des associations de protection de la nature dans les débats parlementaires 560

Conclusion 562

Chapitre 8 : La politique de création des Réserves Naturelles (1971-1985) : un outil règlementaire négocié et adapté au cas par cas 567

Introduction 568

Section 1. Quelques éléments contextuels sur l'action publique et la conduite de la politique des réserves naturelles 571

1. Action publique, politiques publiques environnementales et protection de la nature 572

2. Les réserves naturelles de 1971 à 1986 : caractéristiques, procédure et dynamique 575

3. L'impact de la loi de 1976 sur l'activité et la composition du CNPN : entre recentrage sur les espaces et les espèces protégées et changement de profil des experts 585

4. Conclusion : 1971-1985 : une période témoin de nombreux changements 595

Section 2. Quels sont les facteurs susceptibles d'influencer le processus de création des réserves naturelles 595

1. L'« intérêt scientifique » : des préoccupations analogues à celles qui animaient le précédent CNPN 597

2. Un intérêt scientifique nécessaire mais pas suffisant pour faire aboutir les projets de réserves naturelles 605

3. Conclusion : La création d'une réserve naturelle, un processus adapté au cas par cas 617

Section 3. Trois cas d'étude pour mieux comprendre le processus de création 618

1. Méthodologie 619

2. La Réserve Naturelle du Marais de Bruges : le rôle clé d'un élu local dans l'aboutissement du projet 623

3. Le projet de Réserve Naturelle du Val de Munster : le monde rural vent debout contre les projets de réserve naturelle « d'intérêt général » 637

4. La Réserve Naturelle du Plan de Tuéda : une commune liée par le mécanisme de compensation des Unités Touristiques Nouvelles 650

5. Conclusions : Une dynamique locale déterminante dans l'aboutissement des projets de réserve naturelle 661

Conclusion 665

Chapitre 9 : Une institution qui a su conserver sa centralité dans un paysage institutionnel et instrumental mouvant (1976-aujourd'hui) 669

Introduction 670

Section 1. L'évolution du CNPN depuis 1976 et jusqu'à sa réforme de 2016 : une augmentation croissante de son activité 675

1. La loi de 1976 et le recentrage sur les espèces et les espaces protégés 676

2. Les années 1990 : une nouvelle impulsion pour les politiques de protection de la nature 678

3. Le tournant des années 2000 : Le retour du CNPN dans les procédures d'aménagement du territoire 691

Conclusion : Des responsabilités croissantes et des pratiques qui précèdent la législation 702

Section 2 : Le CNPN, une institution qui dérange ? 702

1. La réforme de la gouvernance en matière de biodiversité : quelle place pour le CNPN ? . 703

2. Les modifications apportées par la loi relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages : entre modification de la composition du CNPN et renforcement des critères pour juger de la qualité des dossiers de demande de dérogation 706

3. Les enjeux de la réforme des dérogations à la protection des espèces : une régionalisation au prix de l'indépendance 715

Conclusion : Des réformes dont il est encore difficile de mesurer les conséquences 725

Conclusion 726

Conclusion Générale 729

Aborder la « nature » : de l'écologie aux sciences humaines et sociales 731

Analyser la « réflexivité environnementale » des sociétés passées 732

La place de l'expertise scientifique dans l'élaboration de la mise en œuvre de la politique de protection de la nature 735

L'action publique environnementale étudiée par le prisme de la protection de la nature 740

Comprendre l'action publique pour trouver les conditions d'un nouveau « rapport au monde » vivant 741

Bibliographie 745
Liste des Figures 775
Liste des Tableaux 777
Liste des Encarts 778
Liste des archives consultées 779
Archives Nationales 779
Archives départementales de Seine-et-Marne 782
Archives du Muséum National d'Histoire Naturelle 782
Liste des entretiens 783

Introduction Générale

> « *Les Français aiment-ils la nature ? C'est une question que je me suis souvent posée et qui, présentée sous cette forme exigeant une réponse par oui ou non, oblige l'observateur, l'impartial, à convenir que, dans leur ensemble les Français n'ont pas un sentiment très vif de la Nature. […]*
> *On ne doit donc pas s'étonner de l'indifférence avec laquelle a été accueilli le décret du 27 novembre dernier, instituant un Conseil National de la Protection de la Nature, et signé par les ministres de l'Education Nationale, de l'Agriculture et de l'Intérieur.* » André Billy, article du Figaro du 17 janvier 1947.

Depuis cette tribune publiée dans le Figaro en janvier 1947 qui constatait le manque d'attention portée à la problématique de protection de la nature, pas un jour ne passe sans qu'un nouveau chiffre alarmant sur l'érosion de la biodiversité ne soit communiqué dans un média. En l'espace d'un demi-siècle, le problème de la protection de la nature, aujourd'hui plus fréquemment évoqué en termes de conservation de la biodiversité, a pris une importance croissante, notamment dans la sphère politico-médiatique.

Les alertes sur l'état de la nature émanant de personnalités qui ont pu être considérées à une époque comme de « doux rêveurs », des « prophètes de l'apocalypse » ou encore des « fantaisistes »[1] ont depuis largement été corroborées par l'accumulation de connaissances scientifiques. Ce sont d'ailleurs bien souvent ces mêmes personnalités – du naturaliste amateur au scientifique – ou communautés d'acteurs – des sociétés savantes aux associations de protection de la nature – qui ont participé à la récolte des données scientifiques sur la disparition ou le déclin des populations de certaines espèces et la dégradation des milieux naturels. Le recours à de telles connaissances pour visibiliser le problème posé par la destruction de la nature a indéniablement permis de conférer une légitimité supplémentaire à leurs revendications et de populariser un enjeu aujourd'hui considéré comme « *une question de survie pour nos sociétés* »[2].

En dépit d'un tel statut et de l'accumulation de preuves sur l'existence d'une sixième extinction de masse, les mesures mises en œuvre jusqu'à présent semblent inefficaces pour renverser la tendance. Les derniers rapports internationaux (IPBES, 2019) et nationaux (Commissariat général au développement durable, 2019) sur l'état de conservation des espèces et des milieux naturels sont loin d'être à la hauteur des objectifs fixés qui prévoyaient dès 2004, en ce qui concerne la France, de stopper l'érosion de la biodiversité en 2010[3]. Le récent bilan établi par l'Office Français de la Biodiversité à propos du suivi des objectifs de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité (2011-2020) indiquait que « *les objectifs étudiés de la SNB ne sont globalement pas en voie d'être atteints à l'horizon 2020* »[4]. La maîtrise des pressions sur la biodiversité, qui constitue l'un des leviers majeurs pour freiner son érosion, a par exemple « *globalement régressé […] puisque de nombreuses pressions sur la biodiversité présentent une dynamique d'augmentation (artificialisation, pollution, changement climatique, espèces envahissantes…)* »[5].

C'est dans ce contexte que nombre de travaux d'écologues en appellent à une meilleure prise en compte des connaissances scientifiques dans l'action publique en matière de conservation de la

---

[1] Discours de René Dumont pour le lancement du programme écologique de la campagne présidentielle de 1974 (https://www.ina.fr/ina-eclaire-actu/video/caf88000834/rene-dumont, consulté le 31 octobre 2021).
[2] Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire (2018), « Plan Biodiversité », 28p.
[3] Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (2004), Stratégie Française pour la Biodiversité. Enjeux, finalités, orientations, 49p.
[4] Office Français de la Biodiversité (2020, Bilan pour l'action de la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020, Tome 1 – Analyse transversale, p.38.
[5] *Ibid*, p.38.

biodiversité (IPBES, 2019; Hoffmann et al., 2010; Jenkins et al., 2015; Margules et Pressey, 2000; Pereira et al., 2010; Watson et al., 2014). Cette préoccupation d'une plus grande prise en compte des connaissances scientifiques conduit souvent ces auteurs à pointer la nécessité de développer des programmes de recherche visant à améliorer notre compréhension du fonctionnement des écosystèmes, raffiner les modèles et développer de nouveaux outils techniques à mettre à disposition des décideurs (Cardinale *et al.*, 2012 ; Díaz *et al.*, 2006 ; Larigauderie *et al.*, 2012 ; Margules et Pressey, 2000 ; Pecl *et al.*, 2017). C'est donc l'accroissement des connaissances, la réduction des incertitudes quant aux conséquences de l'érosion de la biodiversité ou la reconnaissance de consensus dans le champ scientifique qui sont mises en avant comme susceptibles de permettre la mise en mouvement de l'ensemble de la société, et notamment des décideurs politiques, pour lutter efficacement contre ce problème.

De tels appels, si pertinents soient-ils, nous semblent ignorer un certain nombre de résultats scientifiques quant aux relations existantes entre science et politique. Loin d'un modèle linéaire selon lequel le consensus scientifique conduirait à l'adoption et la mise en œuvre de mesures adaptées, les processus par lesquels s'élaborent des décisions mêlent de multiples acteurs aux intérêts et ressources variés, susceptibles d'influencer les processus décisionnels et la mise en œuvre des mesures. Dans ces processus complexes, l'expertise scientifique à destination du politique n'est bien souvent qu'un élément parmi d'autres dans une prise de décision qui non seulement mêle différentes rationalités, mais est rarement fixée une fois pour toutes, se (re)jouant en permanence y compris dans les phases de « mise en œuvre ».

Alors que les appels et les signatures de tribunes de la part de scientifiques se multiplient pour alerter sur le danger que représente l'érosion de la biodiversité et la nécessité de prendre des mesures à la hauteur des enjeux, on en sait finalement assez peu sur l'impact concret que peuvent avoir les connaissances produites et les dispositifs d'expertise mis en place pour éclairer les décisions. Si les données scientifiques produites ont assurément permis de populariser le problème de la disparition des espèces et des milieux, on peut se demander dans quelle mesure l'incapacité à agir efficacement contre l'érosion de la biodiversité relève véritablement d'un problème d'insuffisantes connaissances et/ou d'un manque de prise en compte des connaissances scientifiques.

L'« expertise scientifique » semble pourtant être devenue une composante essentielle de l'action publique en matière de conservation de la biodiversité. Début 2016, le nombre de « conseils scientifiques » chargés d'éclairer les décisions en matière de protection de la nature, que cela soit à l'échelle nationale ou régionale, était estimé à 170 (Ronsin, 2018). Céline Granjou et Isabelle Mauz (2007), face à la diversification et la professionnalisation des producteurs d'expertise en matière de biodiversité, interrogeaient pour leur part l'existence d'un « impératif scientifique » devenue nécessaire pour légitimer sa place dans le processus décisionnel de protection et de gestion de la nature. Gaelle Ronsin, auteure d'une thèse sur les relations entre science et gestion dans les conseils scientifiques appelait à une « *histoire plus poussée de ces instances* » pour « *comprendre les origines de ce modèle et les raisons qui ont contribué à sa diffusion* » (Ronsin, 2018, p.501).

Cette question nous semble d'autant plus intéressante à investiguer que l'action publique environnementale entretient un lien particulier avec les connaissances scientifiques. Ce domaine d'action est marqué par une forte demande d'expertise (Granjou *et al.*, 2010 ; Theys et Kalaora, 1992). Or, l'absence d'expertise d'État et de grands corps spécialisés dans le traitement de ces enjeux a souvent été pointé comme l'une des grandes faiblesses du ministère de l'Environnement qui a bien souvent dû faire appel, à contrecourant d'autres dimensions de l'action publique, à une expertise extérieure (voir par exemple Barraqué et Theys, 1998).

L'analyse de la genèse, de l'institutionnalisation et des réformes du Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN) constitue une entrée particulièrement pertinente pour comprendre les liens entre action publique et expertise scientifique en matière de protection de la nature. Ce choix de se focaliser sur le CNPN part également du constat que cette institution experte, bien qu'étant la plus ancienne en la matière et toujours au cœur de l'action publique en matière de biodiversité aujourd'hui, est relativement peu connue et n'a jamais fait l'objet d'études approfondies.

Notre recherche s'inscrit clairement dans le champ de la science politique, et plus précisément dans le champ de la sociologie de l'action publique. Dans la perspective attentive au temps long qui sera la nôtre, c'est à une socio-histoire de l'action publique en matière de protection de la nature, que nous allons nous atteler (Payre et Pollet, 2013). Pour mener à bien une telle entreprise, et saisir la place de l'expertise dans ce contexte, nous mobiliserons également une approche socio-historique des sciences, et plus particulièrement de l'écologie scientifique qui est en pleine construction sur la période que nous allons étudier.

S'intéresser au CNPN depuis son origine et jusqu'à aujourd'hui permet un examen sur le temps long de l'action publique en matière de protection de la nature et d'étudier, à l'aide d'une analyse socio-historique, la constitution et l'évolution de la protection de la nature comme problème public tout au long du XXème siècle.

Cette perspective permet également, et c'est une autre caractéristique de la présente thèse, d'articuler l'analyse des évolutions de l'action publique avec l'analyse de la constitution et l'autonomisation progressive d'un champ de connaissances en matière de « sciences naturelles ». L'histoire des sciences naturelles et l'analyse de l'action publique relèvent de deux champs de recherche relativement cloisonnés. Si, comme nous le verrons, l'histoire de l'écologie scientifique a bien été documentée, aucuns travaux ne se sont penchés sur les liens entre ce développement et celui de l'action publique en matière de protection de la nature. Il nous semble pourtant indispensable de comprendre l'articulation entre le deux tant les sciences naturelles sont devenues aujourd'hui un prérequis à la gestion et la conservation de la biodiversité.

Composé en partie de scientifiques chargés d'éclairer l'administration sur les problèmes que pose la destruction de la nature, l'analyse de l'activité du CNPN nous donne justement l'occasion de nous pencher sur le rôle de ces experts dans la fabrication et la conduite de l'action publique. La création du CNPN en 1946 marque en effet une certaine forme de reconnaissance publique de ce problème en même temps qu'elle entérine le recours à l'expertise scientifique pour le traiter. Chargés d'élaborer et de mettre en œuvre des réserves naturelles et des parcs nationaux sur le territoire métropolitain, les naturalistes nommés au sein de ce conseil contribuent à orienter les politiques de protection de la nature vers la conservation de la faune, de la flore et des milieux naturels.

L'action publique contemporaine en matière de conservation de la biodiversité est l'héritage d'un certain nombre de visions, de choix, de valeurs et d'intérêts défendus par une multitude d'acteurs. Les scientifiques impliqués dans ce conseil ont joué un rôle d'intermédiaire entre science et politique. Les liens qu'ils ont entretenus avec l'administration en charge de la tutelle du conseil ont contribué à forger des représentations particulières du problème et favoriser certaines modalités d'action plutôt que d'autres. Une analyse attentive de l'histoire de ce problème, du rôle qu'ont pu avoir certains scientifiques et des ressources à leur disposition pour traiter le problème que constitue la protection de la nature nous paraît essentielle à l'heure où les résultats en la matière semblent bien insuffisants.

Pourquoi s'intéresser à l'histoire d'une politique publique ?

L'étude du changement en science politique et la nécessité de travaux sur le temps long

> « *Dans le ministère maintenant, il n'y a plus de gens qui ont la mémoire de ce qui s'est passé, et c'est vrai que parfois on refait ce qui a été fait, enfin ce qui avait été tenté bien des années d'avant, mais tout simplement les gens n'ont pas le temps d'ouvrir leurs dossiers. C'est un peu dommage parce que ce sont des connaissances qui se perdent et de la mémoire qui se perd aussi*. » Entretien avec un ancien fonctionnaire de la direction de la Protection de la Nature du ministère de l'Environnement, 6 mai 2021.

Comme l'illustre cette citation recueillie au cours d'un entretien réalisé avec une ancienne fonctionnaire du ministère de l'Environnement, l'une des fonctions de l'histoire est d'éclairer le présent. Si une telle assertion peut paraître triviale, elle n'en est pas moins fondamentale dans notre démarche de recherche. Le regard porté sur l'histoire de la constitution et du traitement d'un problème public peut nous permettre d'éviter de reproduire inutilement certaines actions passées voire même d'éviter certains écueils. Ce point, fondamental pour informer le cours de l'action publique, l'est tout autant pour le chercheur qui travaille sur la problématique du changement.

L'histoire peut en effet permettre d'évaluer le chemin parcouru et de mieux cerner l'ampleur des évolutions depuis la mise en politique d'un problème jusqu'aux réformes multiples dont il peut faire l'objet. Ceci est d'autant plus important nous concernant que, comme nous allons le voir, la diffusion du concept de biodiversité dans le champ politique a souvent été interprétée comme une rupture majeure dans l'action publique en matière de protection de la nature. Or, l'analyse des politiques publiques a déjà montré une tendance à surévaluer l'ampleur des changements et des conséquences réelles des mesures prises pour répondre à un problème public (Hassenteufel, 2011).

L'émergence de nouveaux problèmes publics, l'incapacité de certains instruments d'action publique à résoudre un problème ou encore la dégradation d'une situation (e.g. emploi, pouvoir d'achat, biodiversité) sont autant de facteurs qui appellent à faire des choix destinés à modifier le cours des choses. Or, une partie de la légitimité du « politique » se joue bien dans cette capacité à agir et à réagir face à des situations problématiques. On comprend dès lors que la représentation du changement donnée dans les discours puisse constituer un enjeu stratégique majeur de communication destiné à montrer les efforts réalisés dans tel ou tel domaine.

Pourtant, toutes les réformes et mesures prises sont loin de systématiquement conduire à l'évolution d'une situation donnée. Il existe de multiples façons de faire évoluer une politique publique, tant en termes de nature du changement (e.g. symbolique ou concret) qu'en termes de modalités (e.g. graduel ou rupture). Toutes ces modalités de changement peuvent avoir des effets qui leur sont propres et qui dépendent d'une multitude de facteurs contextuels. Dépasser les éléments rhétoriques qui peuvent brouiller la perception du changement nécessite une étude minutieuse des différentes dimensions susceptibles d'avoir évolué.

Pour ce faire, différentes méthodes d'analyse du changement ont été développées au fil du temps (pour une review, voir Hassenteufel, 2011). L'une des plus populaires est sans doute celle développée par Peter Hall (1993) qui distingue 3 ordres de changement dont l'importance va croissante. Le premier est celui du mode d'utilisation d'un instrument de politique publique existant, le second de la création d'un nouvel instrument d'action publique et le troisième, de l'orientation générale, c'est-à-dire de ce que nous appellerons le « cadrage » de la politique publique.

La notion de cadrage d'un problème s'est développée en science politique suite à l'importation de la notion de « *frame* » – cadre –, développée en sociologie par Erving Goffman (1974) pour désigner des schémas interprétatifs permettant à chacun de nous, de façon courante, de donner un sens aux situations auxquelles nous sommes confrontées. Adaptés à l'analyse des problèmes publics par les travaux de sociologie des mouvements sociaux (voir Snow et al., 1986), le cadrage s'étudie comme un processus de construction d'un problème public et de ses solutions. Ce processus passe par une activité, de la part d'un certain nombre d'acteurs, de mise en récit, par des mots, des images ou des symboles, qui contribuent à modifier les perceptions d'une situation particulière.

Au-delà de ces trois dimensions – modalité d'utilisation d'un instrument, création d'un nouvel instrument et cadrage – d'autres cadres d'analyse se sont depuis développés pour affiner l'étude de ces changements. Patrick Hassenteufel (2011, p.247) propose notamment d'intégrer de nouveaux paramètres centrés sur les acteurs (e.g. émergence d'un nouvel acteur, nouvelle répartition des responsabilités ou des ressources entre les acteurs) pouvant être déterminants dans le changement d'une politique publique mais passés sous silence dans le cadre d'analyse de Peter Hall. Il propose ainsi de s'intéresser à quatre dimensions interdépendantes pour évaluer la nature et l'ampleur d'un changement : les instruments, les acteurs, les règles du jeu institutionnelles – les rapports formels qui gouvernent les interactions entre acteurs – et l'orientation de la politique publique – que nous appellerons pour notre part le cadrage –.

L'étude sur le temps long de la politique publique de protection de la nature nous permettra justement de porter un regard sur ces quatre dimensions et leur évolution tout au long du XXème siècle. Ceci nous apparaît d'autant plus important que les références au changement dans la littérature existante concernant ce problème public sont omniprésentes, notamment depuis l'apparition du terme de « biodiversité ». En étudiant une institution comme le CNPN, dont la création précède largement sa popularisation et sa diffusion, on se donne les moyens d'interroger et de mesurer la rupture qu'a pu entraîner ce concept et les instruments qui ont accompagné sa mise en politique sur le cours de l'action publique en matière de protection de la nature.

Interroger l'ampleur des changements apportés par l'avènement du concept de biodiversité

L'histoire du concept de biodiversité est connue et renseignée dans de nombreux ouvrages et articles scientifiques (Blandin, 2014 ; Charvolin et Ollivier, 2017 ; Takacs, 1996). Le terme *biodiversity*, contraction de « diversité biologique », est utilisé pour la première fois en 1986 comme titre d'un colloque devant se tenir à Washington et qui avait pour but d'alerter sur la perte massive des espèces engendrée par la croissance de la population humaine et de ses activités. Ce terme a petit à petit remplacé celui de nature[6], en même temps que celui de « conservation » s'est substitué à celui de « protection ». « *Métaphore ouvertement produite à destination des politiques* » (Takacs, 1996 cité dans Charvolin et Ollivier, 2017, p.29), la notion de biodiversité et le changement de sémantique qui l'accompagne marqueraient, pour bon nombre d'analystes, différents changements dans les modalités

[6] Notons tout de même une certaine tendance au retour du terme de nature avec par exemple la tenue en septembre 2021 du Congrès Mondial de la Nature sous l'égide de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN).

d'action publique visant à traiter le problème de ce qui était jusqu'alors appelé la « protection de la nature »[7].

Quelques exemples tirés de la littérature sur le sujet permettent d'illustrer ce point. Pour Patrick Blandin (2009, p.33), auteur d'un ouvrage intitulé *De la protection de la nature au pilotage de la biodiversité*, « *La Biodiversité a remplacé la Nature. La Protection a cédé le pas à la Gestion. La techno-logie/cratie s'impose* ». Selon Jacques Lepart et Pascal Marty (2006, p.485), auteurs d'un article intitulé *Des réserves de nature aux territoires de biodiversité*, « *La mise en œuvre des politiques de conservation [de la biodiversité] prend acte du lien entre biodiversité et action de l'homme* » en comparaison à une protection de la nature qui ne ciblerait que des espaces non aménagés et non fréquentés par l'humain. Pour Pierre Alphandéry et Agnès Fortier (2013, p.204), auteurs de travaux sur les transformations de l'utilisation et la production des données naturalistes, « *Les années 1990 marquent un véritable tournant dans l'histoire de la protection de la nature à travers l'apparition de la notion de biodiversité, qui constitue un changement de paradigme scientifique et devient dans le même temps un enjeu planétaire* ». Enfin, à l'échelle internationale, pour Florian Charvolin et Guillaume Ollivier (2017, p.27), « *l'arrivée du néologisme "biodiversité" dans les années 1980 signe une nouvelle ère* » permise à la fois par l'accumulation de données sur la nature et la conscience des liens entre développement économique et utilisation des ressources naturelles.

Intéressons-nous rapidement aux différentes dimensions du changement qui seraient survenues de manière consubstantielle à l'avènement du concept de biodiversité à partir des années 1990.

D'un côté, de par son « *apparence technique* » (Blandin, 2009, p.30), le terme de biodiversité aurait peu à peu technicisé – voire « *technoécologisé* » (Granjou, 2013) – la protection de la nature et conduit à imposer une gestion experte de la nature. De par sa capacité à désigner des « *réalités supposées quantifiables* » (Blandin, 2009, p.30), la nature perçue par l'intermédiaire de la « biodiversité » aurait rendu possible sa division en unités chiffrables (Petitimbert, 2019 ; Petitimbert et Guimont, 2018) ou en flux de « services écosystémiques » (Boisvert, 2015 ; Petitimbert, 2018), ce qui aurait conduit à une forme de marchandisation et une néolibéralisation de la nature. Pour Christophe Bonneuil (2015, p.203), cette nouvelle représentation « *s'inscrit alors parfaitement dans la logique de rente de l'économie financiarisée contemporaine et dans la montée d'une économie des services* ». En parallèle, le recours et l'importance croissante donnée aux inventaires naturalistes aurait conduit à « *un nouvel art de gouverner les populations humaines et non-humaines* » (Arpin *et al.*, 2015, p.20 ; Biermann et Mansfield, 2014) et conduirait à une vision partielle et partiale de la nature profitant à l'intégration des logiques néolibérales dans la politique publique de protection de la nature (Guimont et Petitimbert, 2017).

D'un autre côté, l'avènement du concept de biodiversité constituerait une certaine forme de réconciliation entre la nature et l'humain. Jacques Lepart et Pascal Marty (2006) suggèrent que nous serions passés d'une logique de sanctuarisation de la nature, excluant les activités humaines des espaces naturels, à une gestion de la biodiversité visant à rendre compatibles les activités humaines de mise en valeur des territoires et leur conservation. Cette idée rejoint celle que véhiculent certains acteurs, d'une protection de la nature qui aurait conduit à une « mise sous cloche » des milieux naturels (sur ce point, voir Therville, 2013). L'approche dynamique de la conservation de la biodiversité

[7] Notons que nous conservons à dessein l'expression de « protection de la nature » un des enjeux de notre thèse consiste justement à interroger l'ampleur des changements apportés par l'évolution vers l'expression de « conservation de la biodiversité ».

aurait ainsi permis de mettre à distance la vision jugée trop « fixiste » attribuée à la protection de la nature et qui ne tiendrait pas compte de l'aspect évolutif du vivant.

Sans nécessairement remettre en question la véracité de ces analyses et discours sur l'ampleur des changements apportés par l'émergence des politiques de conservation de la biodiversité dans les années 1990, il nous semble que ces constats pâtissent d'un certain manque de connaissance sur la période antérieure. Toute analyse du changement dans l'action publique nécessite une opération de comparaison entre une situation initiale et celle prise postérieurement au présupposé changement. La mesure du changement ne peut donc faire l'impasse d'une description et d'une analyse précise et détaillée d'un état initial sur lequel sera basée l'analyse. Or, il nous semble que la politique publique de protection de la nature n'a pas reçu beaucoup d'attention de la part du champ académique. Dans la suite, nous conserverons à dessein l'expression de « protection de la nature » car l'un des enjeux de notre thèse consiste justement à interroger l'ampleur des changements apportés par les évolutions induites par l'avènement du concept et des politiques de biodiversité.

Une dimension de l'histoire environnementale paradoxalement assez mal connue

L'histoire environnementale en France a connu un certain nombre de développements récents qui ont permis d'éclairer différentes périodes et dimensions de l'environnement (voir par exemple Locher et Quenet, 2009). Tout comme les approches, les objets d'étude traités sont variés, allant de l'histoire du climat (voir par exemple Fressoz et Locher, 2020) à celle des animaux (Frioux *et al.*, 2009), en passant par celle des forêts (Corvol-Dessert, 2003). Sans prétendre dresser une liste exhaustive de l'ensemble de ces travaux, l'analyse de la place de la protection de la nature dans cette littérature fait apparaître deux grandes orientations de recherche en la matière. Un premier corpus est constitué des travaux portant sur la naissance de la protection de la nature. Le second rassemble des analyses portant sur l'histoire de l'action publique environnementale. L'articulation de ces deux corpus nous semble essentielle pour saisir la nature et l'historicité des relations entre connaissances et action publique.

Des origines de la protection de la nature bien renseignées

Premièrement, un ensemble de travaux ont participé à éclairer les racines du mouvement pour la protection de la nature. Portant généralement sur le XIXème siècle et le début du XXème siècle, ces travaux ont généralement investigué les liens entre gouvernement, science et gestion des ressources naturelles.

Dans la lignée des travaux anglo-saxons sur l'impact des politiques coloniales impérialistes sur l'environnement des territoires colonisés (voir par exemple Crosby, 1986 ; Grove, 1997), un certain nombre de recherches ont documenté, plus ou moins directement, l'origine coloniale des premières mesures de protection de la nature établies en France (Bonneuil, 1997 ; Bourget et Bonneuil, 1999 ; Charles et Kalaora, 2013 ; Mahrane *et al.*, 2013 ; Thomas, 2009). Ces travaux montrent bien que la mise en place des premières mesures de protection de la nature par les puissances coloniales comme l'empire Français, et ce dès le XIXème siècle, est indissociable d'une volonté de maîtrise du territoire et de valorisation de ses ressources. Comme l'a montré Adel Selmi (2009) à propos des parcs nationaux, ces expériences sur les territoires colonisés ont inspiré la mise en œuvre de mesures analogues en métropole.

En France métropolitaine, les travaux sur l'origine de la protection de la nature doivent beaucoup à l'étude des sociétés savantes naturalistes. Rémi Luglia (2012), dans sa thèse portant sur l'activité de la Société Nationale d'Acclimatation depuis sa création en 1854 jusqu'à la veille de la seconde guerre mondiale, a bien montré comment les réflexions d'un certain nombre de savants ont

contribué à faire émerger, notamment à partir du début du XXème siècle, une forme particulière de protection de la nature basée sur des considérations naturalistes. Il relate par ailleurs les origines de la mise en place des premières réserves naturelles sur le territoire métropolitain dans la première moitié du XXème siècle. Dans une perspective comparable, Valérie Chansigaud (2013) est revenue sur les origines de la protection des oiseaux en France au XIXème siècle. Patrick Matagne (1994, 1999) a également contribué à l'étude des sociétés savantes locales et leur rôle dans l'émergence de l'écologie. Si les recherches de ce dernier ne portent pas directement sur la protection de la nature, elles font partie d'une lignée de travaux en histoire des sciences qui sont revenus sur les origines de l'écologie scientifique dont l'influence ne peut pas être ignorée lorsqu'est évoquée la naissance de la protection de la nature (Acot, 1988 ; Deléage, 1994 ; Drouin, 1993).

Nous nous appuierons régulièrement sur ces travaux pour documenter et préciser l'émergence de la protection de la nature comme problème public.

Une protection de la nature diluée dans l'étude de l'action publique environnementale et centrée sur l'étude des parcs nationaux

Deuxièmement, un certain nombre de travaux se sont penchés sur la mise en politique de ce que l'on appelle aujourd'hui l'« environnement ». Traitant de périodes plus récentes que le corpus précédent, ils se sont intéressés à l'institutionnalisation de l'environnement comme problème public et à la manière dont l'État a élaboré et mis en œuvre des politiques publiques pour traiter des différentes problématiques classées dans l'« environnement ».

Parmi ce courant, les travaux de Florian Charvolin (1993) sur la création du ministère de l'Environnement en 1971 font office de pionniers. Un certain nombre d'analyses conduites aussi bien par des universitaires que des praticiens sur ce ministère de l'Environnement et ses évolutions sont ensuite venues prolonger et renseigner l'action de ce ministère à partir de travaux portant sur différents sous-domaines de l'environnement (Barraqué et Theys, 1998 ; Chevallier, 1999 ; Lacroix et Zaccaï, 2010 ; Lascoumes, 1994 ; Le Bourhis, 1999 ; Szarka, 2002). Ont ainsi été bien étudiées les origines de la politique de l'eau (Bouleau, 2013, 2016 ; Bouleau *et al.*, 2017 ; Cesari, 1993), de la gestion des pollutions et des risques industriels (voir par exemple Lascoumes, 1989, 1994) ou encore de la gestion des déchets (voir par exemple Rocher, 2015). En parallèle ont aussi été étudiés les mouvements sociaux à l'origine de la naissance de l'écologie politique et de la prise en compte des problématiques environnementales dans l'action publique (voir par exemple Spanou, 1991 ; Vrignon, 2014).

Quelques remarques s'imposent sur la manière dont a été traité le domaine de la protection de la nature dans ce corpus de travaux. Depuis les travaux de Florian Charvolin (1993) sur les origines du ministère de l'Environnement et notamment le lien entre les naturalistes et la DATAR dans les politiques d'aménagement du territoire des années 1960, il nous semble que le domaine de la protection de la nature a reçu, durant les premières années d'existence du ministère, une attention moindre que les autres sous-champs de l'action publique environnementale. Dans les analyses produites sur le ministère de l'Environnement, la protection de la faune, de la flore et des milieux naturels ne constituent pas le domaine à partir duquel des résultats sont tirés.

Jusqu'à l'émergence de la biodiversité, seuls les parcs nationaux font office d'exception. Dans l'ouvrage de Bernard Barraqué et Jacques Theys (1998) traitant des 25 premières années du ministère de l'environnement, les deux seules contributions portant sur la protection de la nature concernent la mise en œuvre des parcs nationaux. Aucun autre dispositif d'action publique existant en matière de protection de la faune, de la flore et des milieux naturels (e.g. réserves naturelles, études d'impact, arrêtés préfectoraux de protection de biotope, liste d'espèces protégées) n'est mentionné.

De fait, le Parc national constitue un instrument emblématique de la protection de la nature, notamment du fait de l'influence des réalisations américaines et de l'importation en France de l'historiographie anglo-saxonne en la matière (voir par exemple Larrère et Larrère, 2015). La création et le développement des Parcs nationaux, notamment à partir de la loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux, constitue aujourd'hui l'un des pans les mieux renseignés de la mise en politique de la protection de la nature (Larrère, 2009 ; Laslaz, 2005 ; Merveilleux du Vignaux, 2003 ; Micoud, 2007).

Trois parcs nationaux disposent aujourd'hui d'une analyse détaillée des processus qui ont amené à leur création. Isabelle Mauz (2003, 2009) et Adel Selmi (2006) sont revenus sur la création du parc national de la Vanoise. Karine-Larissa Basset (2010) a renseigné une histoire de l'origine du parc national des Cévennes. Sophie Bobbé (2009) et Steve Hagimont (2017) ont documenté la création de celui des Pyrénées. Ces travaux ont permis de mettre en lumière les conflits autour de la création et/ou de la gestion de ces parcs et la difficulté de concilier sur un même territoire les enjeux de protection de la nature et les activités économiques. Ce retour sur l'origine des parcs nationaux, et notamment sur celui de la Vanoise qui inspirera les contours de l'instrument, aura aussi montré la diversité des représentations et des objectifs qu'il est possible d'attribuer à un instrument de protection de la nature, et en miroir la diversité des acteurs qui les portent et les défendent. Par ailleurs, le retour sur sa création illustre bien comment le processus d'élaboration d'un instrument de protection de la nature et sa mise en œuvre sont soumis à diverses rationalités, bien souvent concurrentes, et résultent plus d'un « *bricolage* » que « *d'une démarche cartésienne* » (Mauz, 2002, p.42).

Cette différence de traitement avec les autres instruments de la politique publique de protection de la nature réside aussi très probablement dans le fait qu'il s'agit d'un des instruments les plus anciens de la politique de protection de la nature. Certains travaux considèrent même que la loi sur les parcs nationaux de 1960[8] constitue le point de référence des politiques de protection de la nature. Il s'agit par exemple, pour Lionel Charles et Bernard Kalaora (2013, p.302), de la date à laquelle « *s'amorce, dans un contexte de décolonisation, l'institutionnalisation effective du dispositif de protection spécifique à la métropole que nous connaissons aujourd'hui* ».

L'inexistante action publique en matière d'environnement avant 1971 ?

Ceci nous amène à notre second point, celui d'une historiographie qui a du mal à tenir compte des évènements précédant la création du ministère de l'environnement. C'est au mieux la loi sur les parcs nationaux de 1960 qui est prise comme point de départ. L'« environnement » étant un terme apparu au début des années 1970 et la création d'un ministère dédié à sa protection en 1971, il n'est pas étonnant que les bilans sur l'action publique environnementale ne démarrent bien souvent qu'au début des années 1970. Nombre de sous-champs du domaine environnemental trouvent pourtant bien leurs origines avant les années 1970 et l'analyse de ces racines se révèle essentielle pour comprendre les dynamiques contemporaines.

Gabrielle Bouleau (2013) revient par exemple sur l'administration de la gestion des rivières avant 1959 pour expliquer l'origine de la loi sur l'eau de 1964. Pierre Lascoumes (1994) remonte au XIXème siècle pour renseigner l'évolution de la législation sur les risques industriels. Ces approches investiguent le temps long pour comprendre les logiques qui ont conduit aux modalités d'action publique contemporaine sur ces problèmes publics. Ces travaux placent au cœur de leurs analyses la question de l'héritage des choix passés pour expliquer les situations présentes.

[8] Loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux (J.O.R.F. du 23 juillet 1960, p.6751-6752).

L'ouvrage dirigé par Céline Pessis, Sezin Topçu et Christophe Bonneuil (2013) traitant de la période dite des « Trente glorieuses » revient sur l'existence d'une « *réflexivité environnementale* » dès le lendemain de la seconde guerre mondiale. Ces auteurs montrent que les acteurs de cette période marquée par l'existence d'un « mythe modernisateur » disposaient déjà bien de la conscience et des savoirs requis pour penser la crise écologique. De tels travaux ont le mérite de remettre en perspective l'idée d'une prise de conscience croissante sur ces enjeux environnementaux.

On notera cependant la grande absente de ce dernier ouvrage, à savoir la protection de la faune, de la flore et des milieux naturels. Si le nom de certains précurseurs de la prise en compte des enjeux naturalistes dans l'action publique comme Roger Heim est évoqué, ce domaine ne fait pas l'objet d'une analyse ni d'un bilan spécifique dans les contributions de l'ouvrage.

Ceci nous semble témoigner de l'existence d'un véritable angle mort de la littérature sur les années d'après-guerre en ce qui concerne la protection de la nature. Entre les nombreux travaux traitant de ses racines et portant généralement sur le XIXème siècle et la première moitié du XXème siècle, et les travaux postérieurs à la loi sur les parcs nationaux de 1960, c'est comme si l'action publique en matière de protection de la faune, de la flore et des milieux naturels n'existait pas au lendemain de la seconde guerre mondiale. Les deux courant que nous venons de présenter fonctionnent de manière relativement cloisonnée et il importait de les combiner pour éclairer la période allant de 1945 à 1971 qui constitue encore aujourd'hui un point relativement aveugle de l'action publique environnementale.

Une fois de plus, notons quelques exceptions à cette assertion. Rémi Luglia (2015) a prolongé les travaux de sa thèse pour faire un état des lieux des réserves naturelles de la Société Nationale d'Acclimatation au lendemain de la seconde guerre mondiale. Ce dernier souligne d'ailleurs la « myopie » des analyses faisant débuter l'action publique en matière d'environnement à la création du Ministère en 1971. Florian Charvolin et Christophe Bonneuil (2007) se sont penchés sur l'activité du Muséum National d'Histoire Naturelle dans les années 1950. Les travaux portant sur les parcs nationaux évoquent bien souvent les projets précurseurs des années 1950 (sur ce point, voir Basset, 2010 ; Mauz, 2003). En dehors de ces analyses, l'action publique en matière de protection de la nature nous semble souffrir d'un déficit d'intérêt.

Pourtant, depuis la loi de 1930 sur les sites[9], l'État s'est donné les moyens de protéger les milieux pour leurs aspects paysagers mais aussi leur caractère « scientifique ». Les travaux sur l'application de ce dispositif sont rares (Candelier, 2018 ; Chardigny et Lebreton, 1994) et ne traitent bien souvent que d'une zone géographique bien précise (Desdoigts, 1995 ; Gourbin, 2003a ; Milian, 2007) ou ne traitent pas ou peu des années d'après-guerre (Gauchon, 2002 ; Turlin, 2006). Cette loi fut, par ailleurs, réformée en 1957[10] pour y ajouter un article 8 bis permettant la création de réserves naturelles. Si cette loi et sa réforme sont quasi-systématiquement citées comme le témoin d'une prise en compte précoce des enjeux de protection des espèces et des milieux naturels dans les ouvrages de référence sur l'histoire de la protection de la nature (voir par exemple Cadoret, 2015 ; Camproux-Duffrène *et al.*, 2007 ; Mathis et Mouhot, 2013), leurs origines et leurs mises en œuvre n'ont jamais réellement attiré l'attention des chercheurs.

Le témoin le plus flagrant de ce peu d'intérêt du champ universitaire pour la protection de la nature d'après-guerre est probablement l'invisibilité du Conseil National de la Protection de la Nature

[9] Loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (J.O.R.F. du 4 mai 1930, p.5002-5005).
[10] Loi n° 57-740 du 1er juillet 1957 complétant la loi du 2 mai 1930 réorganisant la protection des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (J.O.R.F. du 1er et 2 juillet 1957, p.6530).

dans l'ensemble des travaux portant sur l'environnement ou la protection de la nature[11]. Comme nous l'avons indiqué, celui-ci a été créé en 1946. Nous n'avons pourtant identifié aucune référence à son existence dans l'ouvrage de Céline Pessis, Sezin Topçu et Christophe Bonneuil (2013) traitant de la période des trente glorieuses. La création de l'Union Internationale de la Protection de la Nature à Fontainebleau en 1948, mentionnée ou documentée dans un certain nombre de travaux (Blandin, 2009 ; Raffin et Ricou, 2015), éclipse complètement la création deux ans plus tôt de ce conseil national. Certains travaux contemporains considèrent même que ce conseil n'a été créé qu'à partir de 1978 et de sa première réforme[12]. Tout se passe comme si sa création n'avait pas eu lieu.

Après les années 1970, et notamment après la loi de 1976[13] considérée comme la première grande loi traitant de cet enjeu, les travaux portant sur cette politique publique sont plus nombreux. Dans le champ académique, notons l'intérêt qui a été porté aux effets de la loi de 1976 relative à la protection de la nature (voir notamment Camproux-Duffrène *et al.*, 2007 ; Société française pour le droit de l'environnement, 1998). Parmi les travaux portant sur un instrument d'action publique en particulier, notons ceux de Clara Therville (2013) sur les réserves naturelles qui permettent d'éclairer le fonctionnement de la Conférence Permanente des Réserves Naturelles[14] depuis sa création en 1982. Ajoutons à ces analyses les témoignages d'acteurs de l'époque qui documentent cette période et constituent la mémoire de la politique publique de protection de la nature (voir par exemple Cans, 2006 ; Le Démézet et Maresca, 2003 ; Raffin, 2005 ; Raffin et Ricou, 2015).

Depuis ce que l'on peut appeler l'avènement de la politique publique de « conservation de la biodiversité », cet enjeu a reçu bien plus d'attentions. Différents travaux se sont penchés sur la mise en œuvre de la directive Habitats, Faune, Flore de 1992[15] (Alphandery et Fortier, 2001, 2007 ; Pinton *et al.*, 2006 ; Remy *et al.*, 1999), sur les trames vertes et bleues (Alphandéry et Fortier, 2012; Charvolin et al., 2011) ou encore sur les inventaires naturalistes (Alphandéry et Fortier, 2015 ; Arpin *et al.*, 2015). Les recherches sur la mise en œuvre de la séquence « Eviter, Réduire, Compenser » (ERC) pour limiter les dégâts des projets d'aménagement sur la biodiversité se sont multipliés (pour les plus récentes, voir par exemple Bigard *et al.*, 2020 ; Levrel *et al.*, 2018). D'autres auteurs, comme nous avons déjà pu le mentionner, se sont penchés sur l'émergence des services écosystémiques qu'ils analysent en termes de néolibéralisation de la nature (Guimont, 2018 ; Petitimbert, 2019). Notons par ailleurs l'un des rares travaux à s'intéresser à l'élaboration d'une réforme dans le champ de la conservation de la biodiversité, ceux d'Arnaud Cosson (2014) sur la réforme des parcs nationaux de 2006.

Un autre courant s'intéresse aussi à l'expertise scientifique en matière de conservation de la biodiversité (Granjou, 2013 ; Granjou et Mauz, 2007 ; Ronsin, 2018). Ces travaux, menés auprès de scientifiques et de gestionnaires d'espaces protégés, ont bien montré comment l'accumulation des données sur la biodiversité a modifié la manière dont l'action publique en matière de protection de la nature se met en œuvre. La revendication d'une capacité d'expertise est devenue un préalable pour rentrer dans le jeu de l'action collective. Ces recherches ont aussi montré la diversité des experts et

[11] Notons tout de même le mémoire de thèse professionnelle pour le Mastère spécialisé PAPDD de Sabine Meyruey (2015). Si ce mémoire aborde plus particulièrement la période contemporaine, une partie des archives des réunions du CNPN ont bien été consultées.

[12] Audrey Coreau *et al.* (2013) décrivent le Conseil National de la Protection de la Nature comme une « *instance historique de l'expertise en matière de biodiversité, créée en 1978* ».

[13] Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (J.O.R.F. du 13 juillet 1976, p.4203-4206).

[14] Association loi 1901 existant aujourd'hui sous le nom de Réserves Naturelles de France.

[15] Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

des expertises, ainsi que la variété des usages qui peut en être fait, illustrant par la même la diversité des situations et des questions auxquelles ces experts sont confrontés.

A l'échelle internationale, ces travaux sur l'expertise en matière de biodiversité ont notamment conduit à analyser la création de la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) (Arpin *et al.*, 2016 ; Charvolin et Ollivier, 2017 ; Granjou *et al.*, 2013). Florian Charvolin et Guillaume Ollivier (2017) montrent que le changement d'échelle qui s'opère met à distance les problématiques qui peuvent se poser à une échelle locale : « *Le local, c'est l'autre, sous-entendu l'autre par rapport à une instance qui serait extraterritoriale car tout entière consacrée à la gouvernance mondiale de l'environnement* » (Charvolin et Ollivier, 2017, p.154). L'expertise qui est produite n'a alors plus grand-chose à voir avec celle des gestionnaires d'espaces protégés.

Toujours à l'échelle internationale, un certain nombre de travaux ont mis en lumière une tendance à la marchandisation voire la financiarisation du vivant, notamment dans les pays du sud (Boisvert, 2015 ; Bonneuil, 2015 ; Feydel et Bonneuil, 2015 ; Turnhout *et al.*, 2013). Comme nous l'évoquions précédemment, cette marchandisation aurait été, selon ces auteurs, favorisée par l'émergence du concept de service écosystémique et des évaluations monétaires des services rendus par la biodiversité.

Cette revue non exhaustive des recherches sur la « protection de la nature » et sur la « conservation de la biodiversité » montre le foisonnement des recherches sur la politique de conservation de la biodiversité qui contraste avec le déficit de travaux portant sur la période antérieure. L'un des objectifs de cette thèse est donc de combler ce déficit par une analyse approfondie de la période qui suit l'immédiat après-guerre. Nous nous inscrivons ainsi dans la poursuite des travaux de Céline Pessis, Sezin Topçu et Christophe Bonneuil (2013, p.6) qui appellent à multiplier les cas d'étude afin d'éviter d'occulter la « *réflexivité environnementale des sociétés du passé* ».

Renseigner l'émergence et l'activité du CNPN pour interroger les modalités d'action publique contemporaines en matière de conservation de la biodiversité

Comme nous venons de le voir, il existe de multiples moyens et approches pour documenter l'histoire de la protection de la nature. Ces approches varient aussi bien en termes de temporalité étudiée, qu'en termes d'échelles (e.g. internationale, nationale, territoriale) qu'en termes d'objet d'étude (e.g. d'une approche centrée sur un instrument particulier ou une législation à une approche centrée sur des acteurs en particulier). Nous souhaitions pour notre part nous intéresser à la prise en charge par l'État du problème de protection de la faune et de la flore sauvages et de leurs habitats et nous intéresser aux acteurs, aux logiques à l'œuvre et aux dispositifs mis en place pour prendre en charge un tel enjeu.

Comme l'indique Patrick Hassenteufel (2011, p.13), « *une politique publique ne se donne pas forcément à voir immédiatement pour l'observateur* ». Le programme d'action, les finalités ou les acteurs ciblés ne sont pas toujours explicités et une politique publique se construit aussi par l'analyse. Il s'agissait donc de trouver un objet d'étude ou une entrée pertinente qui nous permettrait de renseigner une histoire de la politique publique de la protection de la nature.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la création du Conseil National de la Protection de la Nature traduit indubitablement une forme de prise en considération de la part de l'État de l'enjeu

de protection de la nature. L'étude de l'émergence et de l'activité de ce conseil, instance consultative placée auprès du ministre de l'Éducation Nationale et chargée de « *donner son avis sur les mesures propres à assurer la protection et l'aménagement en parcs nationaux et en réserves* » et de « *d'étudier et de proposer les mesures législatives et règlementaires afférentes à ces objets* »[16], permettait à la fois de délimiter notre champ d'investigation en même temps qu'elle répondait à l'objectif de renseigner les origines et l'évolution de cette politique publique.

Conseil consultatif encore existant aujourd'hui et réformé récemment par l'intermédiaire de la loi pour la reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages promulguée en 2016[17], le CNPN constitue un témoin unique pour analyser, sur le temps long, les évolutions de cette politique publique. D'une part, son implication dans l'élaboration et la mise en œuvre des instruments destinés à protéger la faune, la flore et les milieux naturels dès 1946 nous permet de suivre et de renseigner les transformations de l'action publique en la matière. D'autre part, sa composition et sa vocation à éclairer les décisions publiques permettent d'aborder la dimension experte de cette politique publique : quel est l'état des connaissances sur lesquelles s'appuie la formulation et la mise en œuvre de l'action publique en matière de protection de la nature à l'échelle nationale ? Quel impact ces connaissances scientifiques sont-elles susceptibles d'avoir sur l'action publique ?

Analyser les transformations de l'action publique : entre instruments, acteurs et institutions

L'élaboration des instruments : révélateur de l'évolution du cadrage en matière de protection de la nature et de sa mise en politique

Comme nous l'évoquions précédemment, l'analyse du changement constitue une question clé de la science politique. Il nous semble que l'entrée par les « instruments d'action publique » faisant intervenir le CNPN constitue une perspective particulièrement pertinente pour étudier les changements qui se sont opérés tout au long du XXème siècle concernant l'action publique en matière de protection de la nature.

A partir d'une revue de littérature, Sylvain Perret (2010) donne une définition relativement large et consensuelle de ce que l'on peut appeler instrument d'action publique et que nous adopterons dans le cadre de notre thèse. Il s'agit des « *moyens, des techniques, des mécanismes ou des outils, […] dont l'Etat dispose pour influencer (modifier) les comportements des acteurs socio-économiques (le groupe cible) dans le but d'atteindre un objectif de politique publique censé résoudre un problème sociétal* ». Une telle définition permet déjà d'étudier l'émergence du CNPN comme celle d'un instrument permettant de fournir à l'administration les moyens d'assurer la protection de la faune, de la flore et des milieux naturels.

Par ailleurs, à l'instar de Pierre Lascoumes et Louis Simard (2011), nous pensons que les instruments sont d'« *excellents traceurs de changement* ». A travers les règles, les objectifs ou les cibles qu'ils définissent, à travers les méthodes utilisées pour parvenir à pallier au problème visé ou à travers les acteurs qu'ils impliquent dans leur élaboration ou leur mise en œuvre, ils fournissent un bon moyen de renseigner les quatre dimensions du changement identifiées par Patrick Hassenteufel (2011) (i.e. les instruments, les acteurs, les règles du jeu institutionnelles et l'orientation de la politique publique).

[16] Décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10433-10434).
[17] Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, J.O.R.F. du 9 août 2016, texte 2.

Au-delà de l'instrument en lui-même, nous nous proposons de mettre l'accent sur « l'instrumentation », définie par Lascoumes et Le Galès (2004, p.12) comme « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale* ». Evidemment, les prérogatives du CNPN et sa position auprès de l'administration en font un objet clé pour suivre ce processus d'élaboration instrumentale. En tant qu'instance experte de référence sur ce problème, le CNPN est, comme on le verra, systématiquement consulté pour les projets de loi et par conséquent sur les problématiques posés par l'élaboration des nouveaux instruments (e.g. enjeux, objectifs, moyens d'y parvenir).

L'étude de la création du CNPN et des différents projets de loi et règlements sur lesquels il a été consulté nous donnera ainsi une idée de la manière dont le problème de la protection de la nature était perçu et des solutions envisagées pour y répondre. Cette analyse sur le temps long nous permettra ainsi d'identifier les grandes transformations depuis la mise en politique de cet enjeu jusqu'à aujourd'hui.

L'analyse de la mise en œuvre d'un instrument : une composante indispensable de la compréhension de l'action publique « au concret »

La seule analyse de l'élaboration des instruments et de leurs caractéristiques est cependant loin d'être suffisante pour analyser l'action publique. Si l'étude d'un instrument peut nous informer sur les objectifs ou les règles institutionnelles qui gouvernent les relations entre les acteurs impliqués dans la résolution d'un problème public, elle ne nous renseigne en rien sur la manière dont ces objectifs ou ces règles sont traduit en pratique. Comme l'indique Charlotte Halpern et al. (2014, p.39), « *les instruments, ou certains d'entre eux, sont susceptibles d'avoir des effets, mais les usages et les résistances peuvent complètement changer la donne et les transformer* ». L'étude de la mise en œuvre de ces instruments nous permet de saisir l'action publique « au concret ».

Là encore, c'est l'activité du CNPN qui délimitera notre champ d'investigation. Il est à l'origine chargé de mettre en œuvre une politique de création des parcs nationaux et des réserves naturelles. De par son implication bien plus conséquente dans la création des secondes et du fait de la littérature déjà abondante sur les parcs nationaux, c'est bien plutôt à la mise en œuvre des réserves naturelles que nous porterons notre attention. Si nous avons jusqu'à présent mentionné à plusieurs reprises le terme de « réserve naturelle », une rapide mise au point s'impose pour définir les contours d'un instrument dont les formes vont singulièrement évoluer sur la période étudiée.

Il est en effet possible de distinguer diverses évolutions de l'instrument que nous appelons réserve naturelle. Avant la réforme de 1957 de la loi sur les sites[18], le terme de « réserve » n'a d'existence légale que dans le décret de création du CNPN qui date lui-même de 1946. Les réserves ne constituent donc pas, à proprement parler, un instrument d'action publique avant 1957. Ce que nous avons appelé plus tôt les « réserves naturelles » de la Société Nationale d'Acclimatation, mises en place dans les années 1930 et qui font parties des premières mesures de protection de la nature en France métropolitaine (Luglia, 2015), n'ont à l'origine pas d'existence légale et sont mises en œuvre sur les terrains dont l'usage ou la propriété est celle de la Société Nationale d'Acclimatation.

Malgré la réforme de 1957, la mise en place des « réserves naturelles » par le Conseil National de la Protection de la Nature se fait en réalité, et jusqu'au début des années 1970, majoritairement par l'intermédiaire de l'inscription et du classement à l'inventaire des sites. Comme nous l'avons déjà

[18] Loi n° 57-740 du 1er juillet 1957 complétant la loi du 2 mai 1930 réorganisant la protection des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (J.O.R.F. du 1er et 2 juillet 1957, p.6530).

évoqué, une loi de 1930 offrait la possibilité à l'État de soumettre certains territoires dits « à caractère scientifique » à une règlementation particulière pouvant aller jusqu'à l'interdiction de la modification de l'aspect des lieux. C'est par cet intermédiaire que les naturalistes du CNPN protégèrent un certain nombre de milieux pour des considérations biologiques variées que nous aurons l'occasion de détailler tout au long de cette thèse.

Pour diverses raisons, la loi de 1957 permettant effectivement la création de « réserve naturelle » n'est appliquée qu'à partir du début des années 1970. Son application est cependant de courte durée car les réserves naturelles subissent une nouvelle réforme induite par la loi de 1976 relative à la protection de la nature. Cette dernière crée le dispositif des « réserves naturelles » encore existant aujourd'hui dans ses grandes lignes. La dernière réforme de 2002[19] ne change qu'à la marge le dispositif et les renomme « réserves naturelles nationales » (pour plus de détails, voir Cans, 2002).

A l'heure actuelle, les réserves naturelles nationales font partie d'un des nombreux instruments dédiés à la protection des espaces naturels. Elles constituent un dispositif dit de « protection forte », aujourd'hui défini comme « *une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques de cet espace sont supprimées ou significativement limitées, et ce de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées* »[20].

Concernant les espaces terrestres, ces instruments sont au nombre de cinq (i.e. réserves naturelles nationales, réserves naturelles régionales[21], cœurs de parcs nationaux, réserves biologiques et arrêtés de protection de biotope). Selon les données de l'INPN, les 148 réserves naturelles nationales couvrent aujourd'hui 0,28 % du territoire métropolitain[22]. Elles constituent encore aujourd'hui un instrument déterminant pour atteindre les objectifs fixés en matière de création d'espaces protégées et plus généralement de conservation de la biodiversité. Il aura fallu attendre les discussions du Grenelle de l'Environnement pour que ces différents instruments de protection des milieux soient mis en cohérence les uns avec les autres dans le cadre de la première stratégie nationale de création d'aires protégées[23].

L'analyse de la mise en œuvre de cet instrument nous renseignera donc sur l'évolution de ses objectifs, des raisons qui amènent à leur création et des pratiques qui conduisent à leur mise en place. Ceci nous permettra de revenir sur certaines difficultés rencontrées pour créer ce type d'espaces qui nous permettront d'interroger les pratiques contemporaines en la matière.

En dehors de cette mission de mise en œuvre de la politique de création des réserves naturelles que nous suivrons à travers plusieurs chapitres, nous avons été amenés à nous intéresser à une autre mission que les membres du CNPN investirent plus ou moins hors de leur prérogative légale. Si les missions du CNPN établies en 1946 prévoyaient bien la possibilité « *d'examiner, avant leur exécution, les projets d'exploitation ou de modification dont ces parcs nationaux et réserves pourraient*

[19] Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (J.O.R.F. du 28 février 2002, texte 1).
[20] Ministère de la Transition Écologique (2021), Stratégie Nationale pour les Aires Protégées 2030, 67 p.
[21] Ces réserves ont, à partir de la réforme de 2002, remplacées les anciennes réserves naturelles volontaires créées par la loi de 1976 relative à la protection de la nature.
[22] https://inpn.mnhn.fr/espace/protege/stats, consulté le 28 octobre 2021.
[23] L'élaboration et la mise en œuvre de cette stratégie est décrite dans l'article 23 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (J.O.R.F. du 5 août 2009, texte 2).

être l'objet »[24], nous verrons que les membres du CNPN, aidés de l'administration, tentèrent d'intégrer les préoccupations naturalistes dans la conduite de certains projets d'aménagement.

Un tel encadrement, qui cherchait à limiter les dégâts de ces projets sur les espèces de faune, de flore et les milieux naturels, a préfiguré une forme d'« évaluation environnementale » des projets d'aménagement bien avant qu'une telle procédure soit élaborée[25]. Au-delà de montrer l'intérêt précoce des naturalistes du CNPN pour une protection de la nature qui s'appliquerait de manière plus systématique sur l'ensemble du territoire et non seulement sur des espaces ou des espèces particulières, ces pratiques illustreront les luttes que certains acteurs menaient déjà contre des grands projets.

L'action publique : une histoire d'acteurs

Que cela soit à travers l'élaboration ou la mise en œuvre de ces instruments, ces deux processus font intervenir une multitude d'acteurs aux ressources et intérêts divers et variées. Des savants naturalistes aux parlementaires, en passant par les aménageurs ou les « usagers » de la nature (e.g. agriculteurs, chasseurs), ces acteurs tentent, chacun à leur manière, de peser sur l'action publique en matière de protection de la nature. Qu'ils soient réfractaires aux contraintes que font peser les mesures de protection de la nature sur leurs activités ou qu'ils s'engagent dans la protection d'une espèce ou d'un milieu naturel, ils sont susceptibles de s'impliquer par divers moyens dans la fabrique de l'action publique en matière de protection de la nature. Revenir sur l'histoire de la politique publique de protection de la nature, c'est donc aussi revenir sur les acteurs qui l'ont façonnée.

Dans cette histoire, nous serons ainsi régulièrement amenés à nous décentrer du CNPN pour nous intéresser plus largement aux acteurs et institutions qui gravitent autour de cette instance. L'analyse de la mise en œuvre des vœux du CNPN nous amènera nécessairement à étudier ses relations avec ses administrations de tutelle successives. Le CNPN, d'abord placé sous la tutelle du ministère de l'Éducation Nationale jusqu'en 1959, puis sous celle du ministère des Affaires Culturelles avant de passer en 1971 sous celle du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement, est le témoin d'un certain nombre d'évolution administrative qui nous renseigne sur l'évolution de la place accordée à l'enjeu de protection de la nature au sein de l'État. Nous ne pourrons pas non plus ignorer les relations que le CNPN a entretenu avec l'administration des Eaux et Forêts qui a bien souvent constitué un relai des revendications naturalistes dans les premières années d'activité du conseil.

L'analyse de l'élaboration des instruments implique nécessairement l'étude des relations entre la multitude d'acteurs impliqués dans le processus législatif et règlementaire (e.g. parlementaires, administration, groupe de pressions, instances consultatives). L'analyse de la mise en œuvre des réserves naturelles nous a par ailleurs conduit à adopter un point de vue plus local et à nous intéresser aux différents rapports de force qui peuvent s'établir autour de ces projets de création. Des naturalistes du CNPN au fonctionnaire de l'administration en charge d'instruire le dossier de création, en passant par le propriétaire du terrain visé par la mesure ou le conseil municipal concerné, tous ces acteurs contribuent à influencer la décision de classement. Nous serons dans tous les cas attentifs aux

[24] Décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10433-10434).

[25] Aujourd'hui, l'« évaluation environnementale » est un ensemble d'instruments d'évaluation et de participation du public visant à intégrer les enjeux de protection de la nature, et plus généralement d'environnement, dans les décisions en matière d'aménagement du territoire. Parmi ces instruments, mentionnons la réalisation pour un certain nombre de projets d'une étude d'impact par le maître d'ouvrage d'un projet, mesure qui trouve son origine dans la loi de 1976, mais aussi toutes les autorisations environnementales nécessaires à l'approbation du projet (e.g. autorisation spécifique aux installations classées pour la protection de l'environnement, autorisation de défrichement) et les résultats de l'enquête publique ou du débat public.

arguments, aux ressources et aux stratégies déployés par cette diversité d'acteurs pour tenter d'emporter la décision finale.

Parmi ces acteurs, il en est certains sur lesquels nous allons nous focaliser plus que d'autres, à savoir les « experts », et la manière dont les connaissances qu'ils mobilisent ont pu influencer l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique en matière de protection de la nature.

Une analyse de l'expertise scientifique et des liens entre science et politique

L'expertise : un construit social qui mérite d'être interrogé

Avant de présenter la manière dont le CNPN peut nous permettre d'interroger l'influence des savoirs scientifiques sur la conduite de l'action publique en matière de protection de la nature, il est essentiel de revenir sur un certain nombre d'acquis en sociologie des sciences et des techniques et en sociologie de l'expertise.

L'expertise scientifique à destination du politique est classiquement définie comme « *l'intégration de savoirs scientifiques dans un processus de décision publique* » (Granjou, 2003, p.175). La déconstruction du « fait scientifique » par la sociologie des sciences et l'analyse sociologique des modalités d'expertise a permis de déconstruire le « mythe » de l'expertise scientifique consistant à faire apparaître la décision comme débarrassée de toute forme d'arbitraire, de choix de valeurs ou de conflits d'intérêt.

D'une part, la nouvelle sociologie des sciences qui se développe à la fin des années 1980 a permis de relativiser la notion de « vérité scientifique » (Callon, 1989 ; Latour et Biezunski, 2010) et de désacraliser le caractère neutre du « savoir scientifique ». Ils ont montré que l'activité scientifique est une activité sociale comme une autre qui ne dispose pas d'une autonomie vis-à-vis d'autres espaces sociaux. Un énoncé, pour s'imposer comme « vrai », doit passer par un certain nombre d'étapes qui ont parfois moins à voir avec son caractère de vérité qu'avec des logiques sociales spécifiques.

D'autre part, la mobilisation de ces connaissances acquises en dehors des procédures routinières de standardisation propre au champ scientifique (Wynne, 1996) nécessite une certaine transformation, une transgression des limites du savoir scientifique, du fait de leur intégration dans le « dynamisme de la prise de décision » (Roqueplo, 1997, p.15). Comme l'indique Philippe Roqueplo (1997, p.18-19), « *d'une façon générale, le scientifique ne dispose pas de réponse aux questions qui lui sont posées […]. Conscient de cette situation, le scientifique […] dira, sur la base de son savoir, ce qu'il pense, ce dont il est convaincu* ». Si l'expert scientifique tire bien sa légitimité des connaissances qu'il a pu produire, le processus dans lequel il est amené à participer, l'expertise, n'a pas grand-chose à voir avec les règles et le contexte propre au champ scientifique.

L'expertise n'a donc rien d'un processus neutre, et doit de ce fait s'analyser comme un construit social impliquant un certain nombre d'acteurs aux intérêts divergents et aux positions asymétriques (Delmas, 2011 ; Restier-Melleray, 1990 ; Robert, 2008). D'un côté, la mobilisation de l'expertise par le commanditaire doit être analysée au prisme des intérêts de ce dernier. La procédure d'expertise peut servir de stratégie visant à donner l'apparence d'une « domestication » du problème (Barthe, 2003), être un moyen de déléguer certaines responsabilités (Collins et Pinch, 1998 dans Robert, 2008) ou encore légitimer une décision. Sonja Boehmer-Christiansen (1995) identifie dix fonctions différentes[26] de l'expertise scientifique, ce qui révèle l'intérêt d'étudier l'expertise comme

[26] Légitimer, persuader, ralentir ou éviter la décision, justifier des politiques impopulaires, couvrir un changement au sein d'une politique publique, centraliser les décisions, protéger la souveraineté d'un Etat, fournir les cibles, mesures et instruments pour résoudre un problème ou encore arbitrer des désaccords ou des conflits d'intérêts.

une véritable « *technologie de pouvoir* » (Jasanoff, 1994). De l'autre côté, un certain nombre d'acteurs peuvent entrer en lutte pour que leur parole soit reconnue et légitimée par l'autorité que leur confère la position d'expert. Cette lutte amène certains acteurs à « *construire la nécessité de leur intervention* » (Robert, 2008, p.314) pour rendre crédibles leurs compétences et incontournable leur expertise dans la résolution d'un problème (Jasanoff, 1994).

Cet enjeu de crédibilité est d'autant plus important que l'expertise est aussi un moyen pour ces acteurs d'imposer leur vision du problème et la manière de le résoudre. L'expertise a ainsi joué un rôle important dans la structuration des politiques publiques en Europe (Jönsson et Muller, 2006). Bruno Jobert et Bruno Théret (1994) ont par exemple pu montrer comment les économistes d'État du ministère des Finances ont diffusé leur programme néo-libéral grâce à leur monopole sur l'expertise économique et sociale. Un certain nombre de nouveaux principes, règles et instruments, connus sous le nom de New Public Management, ont ainsi émergé modifiant en profondeur la conduite de l'action publique dans de nombreux domaines.

S'intéresser aux processus d'expertise dans les décisions publiques, c'est donc aussi s'intéresser aux motivations et aux intérêts des « décideurs » et des « experts » qui ne doivent pas être considérés comme des acteurs neutres et objectifs mais bien des acteurs dotés de certaines visions, valeurs, intérêts et ressources qu'ils mettent à profit pour influencer une décision.

Ces résultats nous permettent de mettre en lumière deux questions auxquelles nous serons attentifs tout au long de cette thèse. Premièrement, nous nous poserons la question de la manière dont l'état de la nature est perçu par les acteurs situés à l'interface entre science et politique. Deuxièmement, nous interrogerons les modalités d'utilisation de ces savoirs et les motivations qui ont conduit ces experts à placer le recours à l'expertise scientifique au cœur de cette politique publique.

S'intéresser à la perception scientifique du problème et à son influence dans l'action publique

Si Céline Granjou et Isabelle Mauz (2007) évoquaient l'existence d'un « impératif scientifique » dans la mise en œuvre des politiques de conservation de la biodiversité, il nous semble intéressant de revenir sur ses origines pour mieux éclairer sa montée en puissance.

Comme nous l'ont déjà montré les travaux de Rémi Luglia (2015), la perception du problème causé par la destruction de la nature est indissociable des réflexions des naturalistes sur le fonctionnement des milieux naturels. La perturbation de ce qu'ils ont construit comme étant l'« équilibre naturel », c'est-à-dire la perception particulière d'un état d'un milieu naturel, les a conduit à revendiquer la nécessité d'assurer la protection d'une nature perçue comme en danger. Cette notion d'« équilibre naturel » qui s'établit au fil du XXème siècle, est l'exemple même d'une construction scientifique qui va avoir une influence déterminante dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures de protection de la nature. La loi de 1976 relative à la protection de la nature viendra d'ailleurs consacrer le « *maintien des équilibres biologiques* »[27] comme étant d'intérêt général.

Ceci est un exemple de l'influence potentielle des savoirs scientifiques sur l'élaboration de l'action publique. Situés à l'interface entre science et politique, les naturalistes qui composent majoritairement le CNPN constituent des acteurs clés pour réaliser cette traduction entre savoirs et décisions publiques et pour imposer leur vision du problème posé par la destruction de la nature et les moyens d'y faire face. Cette vision naturaliste est indissociable des connaissances scientifiques qu'ils

[27] Article 1 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (J.O.R.F. du 13 juillet 1976, p.4203).

contribuent à produire et qui forgent leur perception du problème qu'ils sont eux-mêmes invités à résoudre.

C'est donc en premier lieu sur cette perception particulière de la nature que nous nous pencherons. L'étude des connaissances naturalistes à disposition des experts sur l'état de la nature nous permettra d'évaluer l'impact qu'elles ont pu avoir dans l'émergence de la protection de la nature comme problème public et dans les modalités d'action qui furent choisies pour y répondre. Au-delà de ces connaissances scientifiques, nous serons aussi particulièrement attentifs aux discours produits par ces naturalistes pour construire et visibiliser le problème de la protection de la nature. Ce sont bien souvent ces discours, traduction accessible au grand public des connaissances sur l'état de la nature qu'ils ont contribués à produire, qui ont permis de diffuser leur vision du problème. La confrontation de cette vision naturaliste du problème avec les instruments élaborés pour y répondre permettra de mesurer l'influence du champ scientifique sur le champ politique.

Dans un second temps, nous nous intéresserons à cette catégorie d'acteurs que nous avons jusqu'ici appelé les « experts ». Nous essaierons de dégager un portrait-robot de ces acteurs scientifiques qui se sont engagés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de protection de la nature, depuis 1946 jusqu'au milieu des années 1980. Ces experts participèrent plus ou moins directement à la création et la mise en œuvre des premiers instruments d'action publique qui constituent encore aujourd'hui le cœur de la politique de conservation de la biodiversité[28].

Depuis la loi sur les sites de 1930 qui permet l'inscription et le classement d'un site « à caractère scientifique » jusqu'à la loi de 1976 qui permet le classement d'un milieu en « réserve naturelle » « *lorsqu'il présente une importance particulière* »[29], les naturalistes impliqués au CNPN disposent d'une certaine latitude quant à la mise en œuvre de ces instruments. Ils ont ainsi contribué à donner un sens à la mise en œuvre de certains instruments comme les réserves naturelles et ont préfiguré des modalités d'action comparables à celles d'aujourd'hui.

Le rôle déterminant qu'ils ont joué dans la constitution et la consolidation du problème de protection de la nature mérite que l'on s'attache à comprendre leurs visions et leurs pratiques qui irriguent encore l'action publique contemporaine.

Comme nous l'avons évoqué plus haut, le CNPN ne doit pas s'étudier seulement au prisme de ses « experts ». Pour comprendre l'émergence de cet « impératif scientifique », il est aussi indispensable d'étudier les relations qu'entretiennent ses membres avec les acteurs qui gravitent autour du conseil, et notamment les destinataires de cette expertise, à savoir l'administration. Le fonctionnement du CNPN, instance consultative, a reposé sur ses relations avec ses administrations de tutelles qui bénéficièrent pour en retour de l'autorité conféré par les avis du CNPN pour assumer des positions parfois délicates face à d'autres segments de l'administration. Nous essaierons de voir jusqu'à quel point cette ressource a en effet permis d'influer sur les décisions, que cela soit en matière d'élaboration ou en matière de mise en œuvre.

Toutes ces interrogations auxquelles nous tâcherons de répondre tout au long de cette thèse nous donneront des perspectives nouvelles pour interroger les liens existants aujourd'hui entre science et politique dans le domaine de la conservation de la biodiversité. Nous verrons notamment

[28] L'ensemble des dispositifs de la loi de 1976 relatif à la protection de la nature sont encore appliqués aujourd'hui. Les réserves naturelles, les listes d'espèces protégées ou l'étude d'impact constituent des instruments clés de la politique de conservation de la biodiversité.

[29] Article 16 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (J.O.R.F. du 13 juillet 1976, p.4204).

qu'un certain nombre de nos résultats viennent remettre en question l'idée d'un « changement de paradigme scientifique » depuis l'avènement de la biodiversité. Les politiques de conservation de la biodiversité sont seulement venues renforcer bon nombre de dynamiques auxquelles on attribue une origine récente alors même qu'elles étaient déjà bien en germe depuis le milieu du XXème siècle.

Méthodologie et matériel de recherche

La méthodologie et les matériaux de recherche que nous avons utilisés dans notre thèse font systématiquement l'objet, dans chacun des chapitres, d'une présentation détaillée. C'est donc la vision globale de la stratégie d'enquête et des matériaux mobilisés qu'il s'agit ici de présenter.

L'analyse du temps long a nécessité de travailler en majeure partie sur archives. Notre formation initiale ne nous ayant pas fourni les outils adaptés, il nous a donc fallu dans un premier temps nous confronter à l'apprentissage de nouvelles méthodes de recherche. Pour cela, nous avons pu nous appuyer sur un récent guide pratique du travail sur archives (Barbier et Mandret-Degeilh, 2018), mais aussi sur un certain nombre de travaux cités tout au long de ce manuscrit qui mobilisent ce type de méthode. Notons cependant que les méthodes employées pour analyser leur contenu nous ont semblé largement dépendantes du contenu des archives elles-mêmes et bien sur des questionnements qui ont animé nos recherches.

Ces questionnements nous ont dans un premier temps amené vers les Archives Nationales qui conservent la majorité des archives des organes centraux de l'État français. Nous avons ainsi pu consulter de nombreux fonds d'archives produits par le ministère de l'Environnement qui, s'ils n'ont pas tous été mobilisés dans le cadre de cette thèse, ont nourri notre compréhension de cette politique publique et nos questionnements[30]. Nos questionnements nous ont par ailleurs conduits à nous tourner vers d'autres archives (e.g. Archives départementales de Seine-et-Marne, Archives du Muséum National d'Histoire Naturelle) qui nous ont permis de renseigner, à travers une autre perspective que celle de l'administration, la constitution de la protection de la nature comme problème public.

Pour compléter nos analyses et mieux comprendre la manière dont la politique de protection de la nature a évolué depuis 1946, nous avons enrichi notre démarche de recherche par une série d'entretiens avec 33 acteurs aux profils variés mais impliqués plus ou moins directement dans l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques de protection de la nature[31]. L'objectif de ces entretiens était dans un premier temps d'identifier et de mieux comprendre la diversité du paysage institutionnel en matière de biodiversité et son évolution sur le temps long. Nous avons pour cela interroger une grande variété d'acteurs (e.g. représentants d'associations de protection de l'environnement, scientifiques, fonctionnaires) appartenant ou ayant appartenu à une diversité d'institutions (e.g. Agence Française pour la Biodiversité, Autorité environnementale, ministère de l'Environnement) pour mieux comprendre les rôles de chacun et les relations qu'ils sont susceptibles d'entretenir les uns avec les autres. Si bon nombre de ces entretiens ne seront pas mobilisés dans ce manuscrit, ils ont aussi contribué à irriguer nos réflexions et à préciser au fil du temps notre questionnement. Ces entretiens nous ont par ailleurs aidé à identifier les sources archivistiques sur lesquelles nous nous sommes basés et à mieux comprendre l'importance que certains évènements ont pu avoir sur le cours de l'action publique en matière de protection de la nature.

[30] La liste de l'ensemble des fonds consulté est indiquée à la fin du manuscrit.
[31] La liste de ces entretiens est indiquée à la fin du manuscrit.

Abordons maintenant de manière plus détaillée les principaux matériaux que nous allons mobiliser dans les chapitres qui vont suivre.

Notre thèse étant centrée sur l'activité du Conseil National de la Protection de la Nature, c'est d'abord sur les archives disponibles sur les réunions de ce conseil que se sont basés les chapitres analysant la composition et l'activité du CNPN de 1946 à 1971 (Chapitre 4, 5 et 6) et la mise en œuvre de la politique de création des réserves naturelles de 1971 à 1985 (Chapitre 8).

La majeure partie des procès-verbaux des réunions du CNPN depuis 1946 jusqu'à 2004 est disponible aux archives nationales du site de Pierrefitte-sur-Seine sous la cote 20070642. Un certain nombre de procès-verbaux absents de ce fonds principal ont par ailleurs été retrouvés dans d'autres fonds d'archives que nous avons consultés pour retracer les origines de la création de ce conseil. Parmi ces fonds, sept comptes rendus de réunion ont été trouvés aux archives départementales de Seine-et-Marne, dans les archives personnelles d'Henry Flon[32] qui fut le principal architecte de la création du CNPN. Deux comptes rendus de réunion en 1948 et 1949 ont été trouvés dans des archives versées par le ministère de l'Intérieur aux Archives Nationales de Pierrefitte-sur-Seine[33]. Enfin, trois comptes rendus partiels de réunions du CNPN et du CP ont été trouvés dans les archives du ministère des Affaires Culturelles aux Archives Nationales de Pierrefitte-sur-Seine[34].

Nous avons parcouru en détail l'ensemble de ces comptes rendus de l'année 1946 à l'année 1985 inclue. Ceci nous a permis d'identifier l'évolution des sujets traités par les membres du CNPN, de documenter le fonctionnement concret du conseil, et d'analyser les avis qu'il a émis durant cette période. D'autre part, ceci nous a permis de recenser l'ensemble des avis émis par les membres du CNPN sur les projets de protection des sites à caractère scientifique et les projets de réserves naturelles.

La photographie de l'ensemble des documents nous a permis de revenir régulièrement sur le contenu des archives. L'analyse de ces archives se fit en effet en plusieurs temps. Une lecture globale de l'ensemble du matériau a d'abord été entreprise pour se faire une idée générale de l'activité du CNPN et de son rôle dans la politique de protection de la nature. A mesure que nous progressions dans nos réflexions, il aura fallu revenir sur ces comptes rendus que nous abordions d'un œil nouveau en fonction de nos lectures, de notre compréhension de la politique publique de protection de la nature et de nos questionnements ayant émergé de nos réflexions, tant dans la thèse que dans d'autres projets de recherche menés durant ces quatre années[35]. Nous étions alors amenés à revenir soit sur des dossiers en particulier (e.g. les dossiers de réserves naturelles que nous étudions dans le chapitre 8), soit sur des grandes périodes que nous souhaitions réinterroger. Ces allers-retours entre le matériel

[32] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (cote 68J).

[33] Ces archives sont disponibles sur le site de Pierrefitte-sur-Seine sous la cote 19770135/3. Le fond a été versé par la Direction générale des collectivités locales en 1977 et comprend, entre autre, les comptes rendus des réunions des Commissions auxquelles participent le service.

[34] Ces archives sont disponibles sur le site de Pierrefitte-sur-Seine sous la cote 19890126. Le fond a été versé par la Direction de l'architecture, sous-direction des sites et des espaces protégés et comprend les dossiers de classement et de gestion des sites classés par département.

[35] Tout au long de notre thèse, nous avons participé aux travaux conduits dans le cadre du projet de recherche intitulé « Gouvernance de l'évaluation environnementale : Air, Paysages, Ecosystèmes » du programme de recherche ITTECOP (https://ittecop.fr/fr/content_page/item/750-pegase-2, consulté le 31 octobre 2021). Ce projet de recherche vise à analyser l'influence de la création des Autorités environnementales sur le processus d'évaluation environnemental (pour plus d'information, voir Blatrix et Frascaria-Lacoste, 2021). Certains de nos questionnements furent nourris par ces recherches, notamment les chapitres 6 et 9.

de recherche et nos questionnements ont été essentiels à l'aboutissement de notre démarche de recherche sur archives.

Concernant les comptes rendus depuis 1986 jusqu'à 1996 inclue, nous nous sommes uniquement centrés sur le contenu des ordres du jour. Nous n'avons parcouru en détail que les discussions portant sur l'organisation du CNPN et les discours des ministres de l'Environnement prononcés devant les membres du CNPN. L'objectif était avant tout de poursuivre notre analyse de l'évolution du CNPN pour interroger les raisons de sa seconde réforme en 1995.

A partir de 1996, les évolutions du CNPN ont été analysées à partir d'entretiens semi-directifs que nous avons menés avec quatre membres actuels et trois anciens membres. Trois d'entre les quatre membres actuels était par ailleurs aussi membre du CNPN avant sa réforme de 2016. La quatrième ayant été fréquemment en contact avec le CNPN au cours de carrière professionnelle au ministère de l'Environnement, l'ensemble des personnalités rencontrées ont pu nous renseigner sur l'activité récente du CNPN et sur les transformations produites par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages de 2016. Ceci nous a permis de dresser un portrait des évolutions du CNPN de 1976 jusqu'à aujourd'hui (voir Chapitre 9).

Pour étudier l'impact des vœux et avis produits par le CNPN, nous avons aussi été amenés à nous intéresser aux archives de ses administrations de tutelle. Pour la période allant de 1946 à 1971, l'identification des archives susceptibles de renfermer des éléments sur la mise en œuvre des vœux du CNPN s'est faite à partir de la salle des inventaires virtuelles[36] des archives nationales du site de Pierrefitte-sur-Seine qui permet d'effectuer une recherche par mots-clés dans l'ensemble des archives référencées. Nous avons ainsi consulté l'ensemble des dossiers d'inscriptions ou de classement à l'inventaire des sites correspondant à un dossier traité pendant une séance du CNPN au moins. Nous avons fait de même en ce qui concerne les dossiers de projets d'aménagement sur lesquels le CNPN s'est prononcé. Ceci nous a permis de documenter la manière dont l'administration en charge des sites a pu mobiliser les vœux du CNPN pour sauvegarder certains milieux et intégrer les préoccupations des naturalistes dans la conduite d'un certain nombre de projets d'aménagement (voir Chapitre 5 et 6).

Pour étudier plus en détail la mise en œuvre des réserves naturelles (voir Chapitre 8), nous nous sommes basés sur trois cas d'étude spécifiques que nous avons analysés à partir des archives du ministère de l'Environnement versées aux Archives Nationales de Pierrefitte-sur-Seine sur la politique relative aux réserves naturelles[37].

L'étude de la mise en politique des enjeux de protection de la nature a nécessité la consultation d'autres archives. En ce qui concerne la création du CNPN (voir Chapitre 2), nous nous sommes basés sur les archives privées d'Henry Flon[38] versées aux archives départementales de Seine-et-Marne, car nous avions identifié le rôle déterminant de cet acteur dans l'activité du CNPN durant ses trente premières années d'existence. En ce qui concerne l'élaboration de la loi de 1976 relative à la protection de la nature (voir Chapitre 7), nous nous sommes basés sur les archives du ministère de

[36] https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/cms/content/display.action?uuid=Accueil1RootUuid&onglet=1

[37] Fonds archivés sous la cote 20080058. Ces archives contiennent les textes de classement, les différentes consultations, les études et rapports et les échanges sur les réserves naturelles créés par le ministère de l'Environnement.

[38] Archives de Henri Flon, Archives départementales de Seine-et-Marne (cote 68J).

l'Environnement déposés aux archives nationales[39]. Nous avons par ailleurs consulté les archives des débats parlementaires conservés sur les sites internet respectifs de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

Pour renseigner l'état des connaissances scientifiques sur la nature qui irrigue un certain nombre de nos chapitres (voir Chapitre 1, 2, 3 et 7 notamment), nous nous sommes à la fois basés sur la littérature existante, notamment concernant l'institutionnalisation de l'écologie scientifique, que nous avons complété avec un certain nombre d'analyses de documents d'époque comme les actes des réserves de la Société Nationale d'Acclimatation (voir Chapitre 2) ou le rapport de 1978 sur l'état de l'environnement (voir Chapitre 7).

Pour analyser le contenu des discours scientifique ayant contribué à élaborer une certaine forme de cadrage du problème de protection de la nature et susceptible d'avoir diffusé auprès du grand public et de la sphère politique, nous nous sommes basés sur l'analyse des propos de deux scientifiques qui font figure de référence en matière de protection de la nature, à savoir Roger Heim et Jean Dorst, et qui furent par ailleurs tous deux membres du CNPN à deux époques différentes (voir Chapitre 3). Pour cela, nous avons mobilisé deux ouvrages de vulgarisation publiés en 1952[40] et en 1965 et réédité en 1970[41] et plusieurs émissions de radio qu'ils ont tous les deux données sur la protection de la nature[42].

Pour renseigner les origines des différents courants de la protection de la nature avant la seconde guerre mondiale (voir Chapitre 1), nous nous sommes basés, en plus d'une revue de littérature sur la question, sur certains documents d'époque. Mentionnons entre autres les comptes rendus des réunions internationales sur le sujet de la protection de la nature[43], les archives de la direction des Eaux et Forêts[44] et de la Délégation Générale à l'Equipement National (DGEN)[45] versées aux archives nationales, ainsi que les écrits d'un certain nombre de scientifiques qui deviendront quelques années après des membres du CNPN[46].

---

[39] Fonds 20030379/1, constitué des projets antérieurs présentés par le ministère de l'Agriculture et des travaux préparatoires de la Direction de la Protection de la Nature du ministère de l'Environnement concernant le projet de loi ; Fonds 19950528/1 constitué par les archives de R. Denoix de Saint-Marc, responsable de la mission juridique de la DPN. Ces deux fonds sont disponibles aux Archives Nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine.

[40] Heim, R. (1952). Destruction et protection de la nature (Paris: Armand Colin), p.224.

[41] Dorst, Jean (1970 [1965]), Avant que nature meure, Suisse, Delachaux et Niestlé.

[42] Une série d'intervention données par Roger Heim dans l'émission l'Heure de Culture française sur la Radiodiffusion française à partir de 1950 et disponible en accès libre dans les archives audio de l'INA (https://www.ina.fr/emissions/heure-de-culture-francaise, consulté le 28 octobre 2021). Deux invitations de Jean Dorst datées du 4 octobre 1973 et du 22 décembre 1976 dans l'émission Radioscopie diffusée sur France Inter et disponibles sur la plateforme de streaming de l'INA (https://madelen.ina.fr/).

[43] Deuxième Congrès International Pour La Protection de La Nature (Paris, 30 Juin-4 Juillet 1931) : Procès-Verbaux, Rapports et Vœux, (Paris). Disponible et consultable en ligne sur la bibliothèque numérique Gallica de la Bibliothèque Nationale de France (https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k97657642/f1.item, consulté le 31 octobre 2021).

[44] Fond 19800400/15 ; 1 SF 15 « Parcs et réserves naturelles (PRN) », versé par le service des forêts du Ministère de l'Agriculture, disponible aux Archives Nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine et qui regroupe des échanges et dossiers sur la constitution des parcs nationaux et des réserves de 1914 à 1954.

[45] Fond 19770773/2 ; AT 2 « Monuments Historiques et Sites - Parcs nationaux, protection de la nature », versé par l'ancienne direction de l'Aménagement du Territoire du Ministère de la construction, disponible aux archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine.

[46] Mentionnons notamment divers articles publiés par la Société de Biogéographie en 1937 dans un ouvrage intitulé *Contribution à l'étude des Réserves Naturelles et Parcs Nationaux*. L'ouvrage est disponible et consultable en ligne sur la bibliothèque numérique Gallica de la Bibliothèque Nationale de France (https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6513540v.texteImage, consulté le 31 octobre 2021).

Nos recherches se sont donc basées sur une variété de méthodes (e.g. analyses statistiques, analyses qualitatives sur archives) et de sources documentaires (e.g. émission de radio, débats parlementaires, archives, littérature grise). Il nous semble que c'est cette variété qui nous permis de saisir des objets qui ne se laissent pas facilement appréhender comme le cadrage d'un problème public ou les influences des connaissances scientifiques sur l'action publique.

Organisation de la thèse

Pour présenter l'évolution sur le temps long du CNPN, nous avons fait le choix relativement logique de nous baser sur un plan chronologique.

Avant d'aborder la création du CNPN en 1946, il nous semblait essentiel de revenir dans un premier chapitre sur l'ensemble des mouvements et des courants qui ont participé à l'émergence de la protection de la nature comme problème public. Nous remonterons pour cela aux origines de l'écologie scientifique et à ses liens avec la gestion des ressources naturelles. Nous reviendrons par ailleurs sur la défense d'une nature esthétique et bien sûr sur l'action des naturalistes dans l'émergence et l'adoption d'instruments destinés à protéger les espèces de faune et de flore.

Dans un deuxième chapitre, nous aborderons l'après-guerre et la création, en 1946, du CNPN. Nous aurons l'occasion pour cela de nous replacer dans une lutte locale de protection de la nature qui démarre dès la libération à Fontainebleau. Un groupe de naturalistes parviendra à mettre en place, avec l'aval des Eaux et Forêts, une commission consultative destinée à gérer la forêt et créer des réserves naturelles et artistiques. Comme nous le verrons, c'est de ce succès et de cette expérience que naîtra le CNPN.

Dans un troisième chapitre, nous aborderons la constitution d'un mouvement international en faveur de la protection de la nature qui aboutit après la seconde guerre mondiale à la création de l'Union Internationale pour la Protection de la Nature et qui deviendra quelques années plus tard l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN). Nous suivrons sa trajectoire, ainsi que celle de l'écologie scientifique, jusqu'aux années 1970. Ceci nous permettra de nous intéresser au cadrage naturaliste en matière de protection de la nature qui s'élabore à l'échelle internationale durant les années d'après-guerre. Nous verrons que ce cadrage est transcrit, à l'échelle nationale, par deux figures majeures en France de la protection de la nature, Roger Heim et Jean Dorst. Ces deux personnalités, par ailleurs membres du CNPN à deux époques différentes, constitueront un relai pour l'application du cadrage naturaliste dans l'activité du conseil.

C'est d'ailleurs à l'activité du CNPN, depuis sa création jusqu'à celle du ministère de l'Environnement en 1971, que nous nous intéresserons dans les trois chapitres suivants (Chapitre 4, 5 et 6).

Dans le Chapitre 4, nous analyserons de manière détaillée la composition du conseil. Ceci nous permettra d'analyser l'identité des experts du conseil, mais aussi des destinataires de cette expertise, à savoir l'administration. Ce chapitre nous donnera un premier aperçu de l'organisation du CNPN, de la place de la protection de la nature dans l'administration et du rôle joué par les naturalistes en son sein.

Dans le Chapitre 5, nous aborderons ce qui constitue la mission centrale du CNPN, à savoir celle d'élaborer et de mettre en œuvre la politique des parcs nationaux et des réserves naturelles. Nous verrons que ces missions furent inégalement investies par les membres du CNPN. L'expertise

naturaliste les conduit à privilégier la mise en œuvre à l'instrumentation, ce qui ne fut pas sans conséquence sur les difficultés qu'ils rencontrèrent dans la création des réserves naturelles.

Dans le Chapitre 6, nous aborderons une mission qui n'apparaissait pas dans ces termes dans le décret de création du CNPN et qui préfigure une forme d'évaluation environnementale des projets d'aménagement. Conformément au cadrage naturaliste qui envisageait une intégration plus systématique des enjeux de protection de la nature dans les décisions publiques les membres du CNPN s'investirent ponctuellement dans une forme d'encadrement naturaliste des projets d'aménagement.

Dans le Chapitre 7, nous reviendrons sur les origines de la loi de 1976 relative à la protection de la nature. Considérée comme la première grande loi traitant de cet enjeu, elle nous offrait l'occasion de revenir sur la traduction, dans l'action publique, du cadrage naturaliste élaboré à l'échelle internationale et décliné dans l'action du CNPN depuis sa création. Contrairement à la création du CNPN qui passa plus ou moins inaperçue, cette loi fit à partir du début des années 1970 l'objet d'intenses conflits traduisant l'importance que revêtaient certaines de ses dispositions dans l'intégration des enjeux de protection de la nature dans d'autres dimensions de l'action publique comme celle de l'aménagement du territoire.

Dans le Chapitre 8, nous aurons l'occasion de mesurer l'ampleur des changements induits par la loi de 1976 sur le dispositif des réserves naturelles. Nous analyserons pour cela la mise en œuvre de la politique de création des réserves naturelles depuis 1971 jusqu'à 1985. Ceci nous permettra notamment d'étudier l'importance de l'avis d'expert formulé par les membres du CNPN dans l'aboutissement d'un projet de réserve naturelle et donc de mesurer l'influence des connaissances scientifiques dans un processus particulier de mise en œuvre d'un instrument d'action public.

Enfin, dans le Chapitre 9 qui viendra clôturer cette thèse, nous aborderons l'évolution des missions et les différentes réformes du CNPN depuis 1976 jusqu'à aujourd'hui. Il est évident qu'en l'espace de 45 ans, l'action publique en matière de protection de la nature a largement évolué. Nous aurons néanmoins l'occasion de montrer que le CNPN a su garder une place centrale dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique publique que l'on appelle désormais celle de « conservation de la biodiversité ».

Chapitre 1 : Aux origines de la protection de la nature en France : une combinaison des courants ressourciste, savant et artistique (XVIIe-XXe)

INTRODUCTION

Quelles sont les origines contemporaines de la « protection de la nature », et comment s'est-elle constituée en problème public ? L'objet de ce premier chapitre est de « planter le décor » pour mieux comprendre les racines d'une politique publique qui prendra une importance croissante tout au long de la seconde moitié du XXème siècle.

Il nous faudra pour cela revenir sur un certain nombre d'héritages et remonter jusqu'au XVIIème siècle. Ce récit des origines va par ailleurs nous conduire exceptionnellement au-delà du seul territoire métropolitain. En effet, on ne peut comprendre les origines de la protection de la nature en France sans évoquer les mesures mises en place dans les colonies françaises (sur ce point, voir par exemple Selmi, 2006). Les chapitres suivants se focaliseront en revanche uniquement sur l'hexagone.

La « protection de la nature » n'apparaît pas subitement comme objet de politique publique lorsque sont créés les « réserves naturelles » en 1957[47] ou les « parcs nationaux » en 1960[48]. Différentes visions de la nature, auxquelles sont associés autant de motifs et de moyens de la protéger, préexistent à sa mise en politique. C'est à ces représentations que nous allons nous intéresser dans ce chapitre en remontant jusqu'au XIXème siècle et en nous arrêtant au sortir de la seconde guerre mondiale pour comprendre les motivations et qui sous-tendent les premières réalisations majeures des différents acteurs qui se sont impliqués précocement dans sa protection.

Sans nécessairement toujours ériger les conséquences de la destruction de la nature en problème public, ces premières préoccupations ont tout de même contribuées à forger des représentations qui sont encore aujourd'hui susceptibles d'influencer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de conservation de la biodiversité. Elles méritent en ce sens que l'on s'y attarde. Pour cela, ce chapitre s'organise en trois sections posant un certain nombre de bases qui nous permettront, par la suite, de mieux interpréter et comprendre ce qui se jouera au lendemain de la seconde guerre mondiale.

La première partie revient sur les liens entre sciences naturalistes, écologie et gestion des ressources naturelles. Les connaissances, notamment scientifiques, jouent un rôle clé dans la structuration des problèmes publics. Elles permettent de saisir l'état d'une situation, de forger des représentations et légitimer certaines formes d'action. La protection de la nature ne fait pas exception. Ce problème est même particulièrement structuré par les connaissances naturalistes qui voient leur développement s'accélérer à partir de la fin du XVIIIème siècle. Au travers des sciences naturalistes et de l'émergence de certains principes de l'écologie végétale, les scientifiques ont contribué à la découverte de nouvelles ressources naturelles et à l'optimisation de certains usages productifs de la nature.

Ainsi, l'essor des sciences naturelles a contribué à faire émerger une forme particulière de protection de la nature, plaçant l'utilisation à long terme des ressources naturelles au cœur des préoccupations sur la nature. Ce mouvement, généralement qualifié de « ressourciste » dans la littérature française (voir par exemple Rodary, Castellanet, et al., 2003), ne constitue néanmoins pas la seule et unique manière d'envisager la protection de la nature. La deuxième section de ce chapitre

[47] Loi n°57-740 du 1er juillet 1957 complétant la loi du 2 mai 1930 réorganisant la protection des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (J.O.R.F. du 2 juillet 1957, p.6530).
[48] Loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux (J.O.R.F. du 23 juillet 1960, p.6751-6752).

sera l'occasion de présenter deux autres formes de protection qui émergeront de manière un peu plus tardive, celles des « savants » pour reprendre le terme mobilisé par Rémi Luglia (2015), et celle des « artistes ». Pour chacun de ces mouvements idéaux-typiques, nous serons particulièrement attentifs aux catégories d'acteurs portant ces revendications, aux justifications avancées, ainsi qu'aux méthodes préconisées pour parvenir à une protection de la nature qui leur paraît répondre au problème identifié de sa destruction.

Après avoir présenté les caractéristiques générales de ces mouvements, nous reviendrons dans une troisième et dernière section sur la mise en œuvre d'un instrument emblématique de la protection de la nature, les parcs nationaux. Si les parcs nationaux américains sont en général associés à la protection de la *wilderness* (voir par exemple Runte, 2010), nous aurons l'occasion de voir que la mise en œuvre de ces projets, sur ce qui constitue le territoire français de la première moitié du XXème siècle, est en réalité une forme d'hybridation des trois mouvements précédemment présentés. Cette partie sera par ailleurs l'occasion de revenir sur les premières réalisations et projets en matière de protection de la nature sur le territoire métropolitain.

Si, comme nous aurons l'occasion de le voir tout au long de ce chapitre, une littérature abondante existe sur les origines de l'action publique en matière de protection de la nature dans les pays anglo-saxons, les travaux en France, bien que nombreux, se révèlent plus éclatés et ciblant le plus souvent des cas d'étude bien précis. L'objectif de ce chapitre sera donc aussi de faire un bilan de l'ensemble de ces travaux que nous avons pu identifier sur les origines de la protection de la nature en France. C'est notamment pour cette raison que nous nous sommes en majoritairement basés sur la littérature existante pour traiter de cette période.

Pour approfondir certains points particuliers, et notamment les réalisations en matière de protection de la nature, nous nous sommes aussi intéressés à différents fonds d'archives et documents d'époque que nous présenterons au fur et à mesure de ce chapitre. Ils nous permettront de mieux incarner notre propos et de discuter les résultats obtenus à partir de l'analyse de la littérature sur le sujet.

Section 1. Les sciences naturelles : révéler et optimiser les usages de la nature

Nous souhaitions dans cette première section évoquer le rôle de la science dans l'émergence d'un intérêt nouveau pour la nature et ses ressources. Pour Emma C. Spary (2000, citée dans Pestre, 2003), ce n'est que depuis très récemment que les sciences naturelles sont considérées comme une science désintéressée. Comme nous allons le voir tout au long de cette section, que cela soit pour la botanique, les sciences de la végétation ou les premières formes d'écologie, ces disciplines souhaitaient en premier lieu répondre à des enjeux sociaux et économiques de leur époque.

A partir du XVIIIème siècle, le développement de ces disciplines est indissociable des politiques de valorisation des territoires coloniaux des puissances occidentales. Les richesses naturelles encore inexploitées de ces territoires vont, à mesure des découvertes scientifiques, représenter un enjeu clé pour les économies coloniales. Une fois identifiées, le gaspillage ou la destruction de ces ressources vont constituer un problème sur lequel il va falloir agir en édictant les premières mesures de protection.

Au-delà de la simple identification de ces richesses, il va peu à peu se poser la question de l'optimisation des bénéfices tirés de l'usage de ces ressources. Comme l'évoque Dominique Pestre

(2003), l'histoire naturelle et l'agriculture, auxquels nous pouvons aussi ajouter la foresterie, contribuèrent à un même objectif, celui du développement des ressources naturelle devenues nécessaires aux économies des nations occidentales.

Si d'autres enjeux, notamment liés aux risques naturels ou à la sécurité alimentaire, vont peu à peu s'agréger, les liens existants entre les ressources naturelles et les économies occidentales vont indéniablement contribuer à faire émerger les premières formes de préoccupations de protection de la nature. Ces préoccupations vont par ailleurs participer au développement de disciplines scientifiques, que l'on regroupera sous le terme de « science de la végétation », et dont l'influence sera cruciale dans la mise à l'agenda politique de la protection de la nature.

Cette section est donc l'occasion de présenter les origines scientifiques de la protection de la nature et le développement particulier de l'écologie et des sciences de la végétation en France jusqu'au début du XXème siècle. Elle sera aussi l'occasion pour le lecteur de se familiariser avec certains concepts de l'écologie que nous croiserons dans les chapitres suivants et qui ont fournis à certains acteurs un cadre particulier d'interprétation et d'action sur la nature.

1. Histoire naturelle, botanique et colonisation

Pour un certain nombre d'auteurs, le développement de la botanique à partir du XVIIème siècle est associé aux politiques coloniales des grandes puissances occidentales (Bonneuil, 1997 ; Mahrane *et al.*, 2013 ; Regourd, 1999). Un certain nombre de travaux ont ainsi mis en évidence les liens entre l'expansion européenne du XVIIIème siècle et le développement de certains savoirs et techniques de connaissance et de maîtrise du milieu naturel (voir le dossier spécial de la revue d'histoire des outremers coordonné par Marie-Noëlle Bourget et Christophe Bonneuil (1999)). La France ne fait pas exception dans cette histoire. François Regourd (1999, p.41), dans son étude de la colonisation de la Guyane et des Antilles françaises entre le XVIIème siècle et le XVIIIème siècle évoque « *l'enjeu de pouvoir* » que représente la « *question botanico-agronomique* » et que nous allons tâcher de résumer succinctement pour en comprendre la portée.

Dès la fin du XVIIème siècle, les colonies et leurs ressources (e.g. épices, café) deviennent un enjeu économique majeur pour la monarchie. Le potentiel d'exploitation de la nature coloniale devient alors un enjeu crucial. Les botanistes de l'Académie Royale des Sciences, créée en 1666, et du jardin du Roi, fondé en 1635, sont ainsi envoyés dans les colonies françaises pour inventorier et décrire la flore, mais aussi rapporter graines et herbiers à Paris pour enrichir les collections et « acclimater » certaines plantes d'intérêt. L'acclimatation consistait alors à développer et améliorer la production de certaines plantes comme le coton, le café ou les épices, pour s'affranchir du commerce extérieur avec les puissances concurrentes.

Tout au long du XVIIIème siècle, ces expéditions et expériences se poursuivirent et un réseau se développa entre les institutions Parisiennes[49] et les « *voyageurs-naturalistes* » (pour plus de détails sur l'identité de ces voyageurs, voir Laissus, 1981) chargés de développer des « jardins coloniaux », laboratoires d'une entreprise de « *maîtrise de la nature* » et « *[fers] de lance de la politique coloniale française* » (Regourd, 1999, p.52).

L'histoire naturelle, qui se base sur des pratiques d'observation et de description des trois règnes de la nature – minéral, végétal et animal – apporte donc des promesses de prospérité et devient une science dominante du XVIIIème siècle, devant les mathématiques et l'astronomie, pourtant

[49] En plus de l'Académie Royale des Sciences et du Jardin du Roi, François Regourd (1999) évoque aussi le rôle de la Société Royale d'Agriculture de Paris et la Société Royale de Médecine.

domaines scientifiques majeurs de la Renaissance. Ce développement de la botanique et de l'histoire naturelle fut favorisé mais aussi encadré par les institutions de la monarchie qui fournissaient les moyens nécessaires à ces voyages mais aussi des récompenses pour les découvertes les plus intéressantes (Laissus, 1981). Les savants des grandes puissances coloniales furent ainsi envoyés partout dans le monde pour procéder à ce travail d'inventaire de la nature et espérer introduire soit sur leur sol soit sur celui de leurs colonies de nouvelles productions agricoles (Bourget et Bonneuil, 1999). Néanmoins, la place des sciences descriptives, indispensables à cette entreprise d'identification des richesses produites par la nature, se trouve bouleversée à partir du XIXème siècle.

2. La seconde révolution scientifique et l'histoire naturelle

Le tournant du XIXème siècle coïncide avec la « deuxième révolution scientifique » (Kuhn, 2016), « *période de changements accélérés qui comprenait l'apparition de nouvelles techniques et disciplines, de nouvelles formes d'organisation des sciences (étatique, économique et militaire), de nouvelles formations et de nouvelles articulations avec l'espace public* » (Raj et Sibum, 2019, p.13). Les liens plus forts entre science et industrie font émerger de nouveaux domaines d'intérêt comme l'électricité, la mécanique ou la chimie. Un autre champ scientifique prend aussi de l'ampleur à partir du début du XIXème siècle, celui de la biologie, définie par Lamarck en 1802 comme « *la théorie des organismes vivants* ».

Malgré ces changements fondamentaux auxquels doit faire face l'histoire naturelle, science alors plus descriptive qu'empirique, le Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN), qui succède au Jardin Royal en 1793 et qui constitue le haut-lieu des sciences naturelles, parvient tout de même à continuer de prospérer. La première moitié du XIXème siècle est ainsi décrite comme « *l'âge d'or du Muséum* » par Claude Schnitter (1996, p.56), auteure d'une thèse en histoire des sciences sur le MNHN. Institution principalement dédiée aux collections, le MNHN est un acteur incontournable des sciences en France. Symbole de cette puissance, l'ensemble de ses professeurs sont membres de l'Académie des sciences jusqu'en 1850 (Bonneuil, 1997), avec un budget bien supérieur à celui de la faculté des sciences de Paris ou de la faculté de médecine (Schnitter, 1996) et des collections naturalistes inégalées dans toute l'Europe. Pour Claude Schnitter (1996, p.55), ce dernier est libre d'« *imposer sans contraintes ses critères de scientificités* ».

A partir des années 1840, l'histoire naturelle entre néanmoins dans une période de crise. Pour Claude Schnitter (1996, p.87) l'activité des naturalistes « *est considérée comme rétrograde, en arrière du mouvement scientifique, voire superflue, et avec elle l'institution qui la permet* ». Ce déclin entraîne par ailleurs une « *désaffection croissante des jeunes pour les sciences naturelles* » (Schnitter, 1996, p.82). Ces dernières offrent moins d'opportunités de carrière que les nouvelles sciences expérimentales qui tissent des liens croissants avec l'industrie et qui contribue à marginaliser l'histoire naturelle, les savoirs naturalistes et la systématique[50].

Pour Christophe Bonneuil (1997, p.43), l'histoire naturelle vit par ailleurs une crise interne. La découverte de nombreuses espèces rend illusoire la possibilité d'écrire une « *histoire naturelle générale qu'un Buffon pouvait encore envisager* ». En 1754, Linné avait décrit 5900 espèces de plantes alors que leur nombre était estimé à plus de 200 000 à la fin du XIXème siècle. De la même manière, en 1862, le nombre d'espèces d'oiseaux décrites avait doublé par rapport au milieu du XVIIIème siècle.

Pour faire face à ces difficultés, le MNHN se tourne dans la seconde moitié du XIXème siècle vers les sciences expérimentales et leur enseignement (Schnitter, 1996). De nouvelles chaires sont ainsi

[50] Science ayant pour objet de décrire et d'inventorier les organismes vivants ou ayant existés.

créées, comme celles de pathologie comparée ou de physiologie végétale appliquée à l'agriculture, et les chaires « à collection », historiquement taxinomiques et muséologiques sont transformées en chaires expérimentales (e.g. analyses physico-chimiques, vivisection, expérimentations physiologiques) (Bonneuil, 1997 ; Schnitter, 1996).

Sans se substituer pour autant à l'inventaire des richesses naturelles, c'est bien l'amélioration des ressources déjà identifiées qui prend une place croissante dans le programme de recherche scientifique du Muséum. Si cette évolution fait donc rentrer les scientifiques dans les laboratoires, c'est paradoxalement à la même époque que certains auteurs décrivent l'émergence dans le monde anglo-saxon d'une écologie « *consciente d'elle-même* » (Deléage, 1994) proposant justement de sortir des laboratoires pour comprendre le fonctionnement plus général du vivant.

3. Le développement de l'écologie dans le monde anglo-saxon : une science qui se construit et se rend utile

3.1. Aux origines de l'écologie scientifique

Pour Jean-Paul Deléage (1994, p.38-58), les conditions d'émergence de l'écologie sont triples. Son développement fut premièrement facilité par la volonté de la part des puissances occidentales de maîtriser les ressources planétaires que la nature peut offrir. Pour Jean-Paul Deléage (1992, p.483), « *le besoin s'exprime d'une compréhension plus globale et profonde de la marche de la nature dans le but avoué d'étendre et d'augmenter l'efficacité de son exploitation* ». Nous ne nous étendrons pas plus sur ce point dont nous venons de présenter succinctement les principaux enjeux.

Deuxièmement, l'écologie va bénéficier de l'existence d'un certain nombre de travaux scientifiques visant à expliquer la répartition des espèces à la surface de la Terre. Depuis le début du XIXème siècle et les travaux d'Alexander Von Humboldt, certains botanistes commencent à s'intéresser aux interactions entre les êtres vivants et les facteurs abiotiques (e.g. température, lumière, humidité). Une meilleure compréhension de ces liens offrait par ailleurs des clés pour comprendre les conditions de succès de l'acclimatation de certaines plantes. Ces recherches prirent tout au long de ce siècle de plus en plus d'ampleur et donnèrent naissance aux différents courants de phytogéographie, phytosociologie et biogéographie (Alexandre et Genin, 2016), dont nous aurons l'occasion de reparler. En France, les principaux représentants de ce courant furent Gaston Bonnier (1853-1922) et Charles Flahault (1852-1935), que l'on retrouve dans les laboratoires de botanique du MNHN à la fin du XIXème siècle (Bonneuil, 1997, p.38) et plus tard, pour le second, dans la mise en œuvre des premières mesures de protection de la nature. L'écologie va d'autre part bénéficier des travaux d'Alfred Russel Wallace et de Charles Darwin, venus bouleverser la vision déterministe de la répartition des espèces. Avec le concept de « *sélection naturelle* », ils montrèrent que les conditions biotiques, c'est-à-dire les interactions entre les différentes espèces vivantes d'un même territoire, sont tout aussi importantes pour expliquer la distribution des espèces. Ces deux catégories de travaux – géographiques et évolutionnistes – constitueront en effet les bases de l'écologie scientifique.

Enfin, et troisièmement, Jean-Paul Deléage (1994) souligne le rôle du développement conjoint des sciences physiques et chimiques avec les sciences du vivant. Le développement de la « *chimie du vivant* » permis de mieux comprendre les cycles comme celui de l'azote et préfigura certains courants de l'écologie contemporaine que nous aurons l'occasion de présenter dans les chapitres suivants.

Ce sont donc sur ces bases que naquît l'écologie dans la seconde moitié du XIXème siècle, principalement à partir de travaux d'origine Allemande et États-Unienne (pour les dates et les concepts clés de l'écologie, voir Encart 1).

Encart 1. Principales dates clés concernant le développement de l'écologie. Ces éléments sont tirés de l'ouvrage de Jean-Paul Deléage (1994).

1866 : Ernst Haeckel, biologiste allemand, défini le terme d'« écologie » comme « *la science des rapports des organismes avec le monde extérieur, dans lequel nous pouvons reconnaître d'une façon plus large les facteurs de la "lutte pour l'existence". Ceux-ci sont en partie de nature inorganique […]. Sous le nom de conditions d'existence, nous comprenons l'ensemble des relations des organismes les uns avec les autres, relations soit favorables soit défavorables* ».

1877 : Karl Möbius, zoologiste allemand, publie une étude sur l'évolution des possibilités de production des gisements huîtriers du Wattenmeer. Il associe l'étude de facteurs économiques et sociaux (e.g. prélèvements, pêche) et naturels pour expliquer la persistance et la dynamique des espèces à un endroit donné. Il est à l'origine du terme de « *biocénose* » ou « *communauté de vie* », c'est-à-dire à la sélection, dans une zone délimitée, d'un ensemble d'espèces et d'individus résultant de l'interaction de ces espèces avec le milieu et entre elles. L'humain, de par son activité de pêche, est susceptible de faire varier les facteurs déterminants d'une biocénose et ainsi de la transformer. Il est aussi à l'origine de l'accroissement artificiel de certaines biocénoses qui lui sont favorables, comme les biocénoses des plantes cultivées et des animaux domestiques.

1895 : Eugenius Warming (1841-1924), botaniste Danois, publie une œuvre qui servit de référence pour l'écologie en Europe. Selon lui, l'écologie doit pouvoir montrer scientifiquement et expliquer « *comment chaque membre d'une communauté existe "en accord morphologique, anatomique et physiologique avec les diverses conditions écologiques et sociales dans lesquelles il vit"* » (Deléage, 1994, p.85). Il place ainsi au centre de son explication sur la distribution des plantes l'adaptation physiologique des espèces plutôt que leur histoire et s'éloigne de l'approche Darwinienne.

1898 : Andreas Franz Wilhelm Schimper (1856-1901), botaniste allemande d'origine française, publie une œuvre importante sur le rôle des mécanismes physiologiques dans l'adaptation de la plante à son environnement. Elle est considérée comme une œuvre pionnière de ce qui deviendra la phytosociologie en Europe et l'écologie dynamique aux États-Unis.

1905-1916 : Frédéric Cléments publie une série d'article et d'ouvrage introduisant les termes de « climax », « successions » et « formations ». Il est à l'origine d'un cadre conceptuel et méthodologique qui imprégnera le développement de l'écologie.

Fin du XIXème siècle : Développement de la limnologie. François-Alphonse Forel (1841-1912) en Suisse et Stephen Alfred Forbes (1844-1930) aux États-Unis s'intéressent aux interactions entre les espèces dans les lacs que ce dernier considère comme un « petit monde en lui-même, un microcosme ». Ils étudient tous les deux les communautés d'espèces et montrent que cet assemblage d'espèces peut être affecté par tout évènement affectant une seule de ces espèces.

3.2. L'institutionnalisation de l'écologie autour des théories sur les communautés végétales

Pour les historiens de l'écologie (Acot, 1988 ; Deléage, 1994 ; Drouin, 1993 ; Matagne, 1996), trois botanistes eurent une influence décisive sur l'émergence de l'écologie en tant que science : le danois Eugene Warming (1841-1924), l'allemand Andreas Schimper (1856-1901) et l'Américain Frederic Clements (1874-1945) (voir Encart 1). Leurs travaux proposèrent non plus de s'intéresser aux seules espèces et à leur histoire, travail des taxinomistes et des « *voyageurs-naturalistes* » que nous avons présentés, mais plutôt à leurs associations, c'est-à-dire aux interactions que ces espèces entretiennent entre elles. Ils développèrent chacun des théories différentes sur le fonctionnement du vivant dont

une en particulier, celle de Frederic Clements, mérite que l'on s'y attarde tant elle a eu un écho particulièrement important dans le monde anglosaxon et sur le développement de l'écologie.

Tout comme ses contemporains, Clements s'intéressaient aux communautés végétales et à leur développement. La particularité de sa théorie réside dans le caractère « organiciste » qu'il prête à ces communautés végétales. Sa théorie repose en effet sur l'idée que les communautés végétales forment un « super-organisme » passant par différents stades de développement qu'il appelle « successions ». Au terme de leur développement, ces communautés végétales atteindraient leur stade final d'équilibre, le « climax », c'est-à-dire « *l'unité de base de la végétation vers laquelle convergeraient les différents stades d'évolution de la communauté végétale* » (Bergandi, 1999, p.18, voir aussi Masutti, 2006). Il élabore ainsi un cadre théorique dynamique et évolutif pour expliquer l'équilibre des communautés végétales sur le long terme, déterminé en majeure partie par les conditions climatiques du milieu. La publication de son manuel en 1905[51] contribua au succès de sa théorie et à la popularisation de ses méthodes, comme celle du *quadrat*, encore utilisé aujourd'hui par les écologues.

Cet intérêt pour les communautés végétales est à l'époque partagé dans toute l'Europe et conduit en 1913 en Angleterre à la création de la première société d'écologie scientifique, la *British Ecological Society*, accompagné de la première revue spécialisée intitulée *Journal of ecology*. Cette société est l'héritière du *Committee for the Survey and Study of British Vegetion* créé en 1904 par Arthur Tansley (1871-1955) et dont l'ambition était de cartographier les associations végétales de l'Angleterre (pour plus de détails, voir Sheail, 1987).

Ce comité[52], puis plus tard la revue, contribuèrent à la constitution d'un groupe de scientifiques travaillant sur les communautés végétales. Aux États-Unis, c'est respectivement en 1915 et 1920 que se constitue l'*Ecological Society of America* et sa revue spécialisée intitulée *Ecology*. C'est donc bien au début du XXème siècle, sur les bases des théories scientifiques cherchant à expliquer le fonctionnement des communautés végétales, que l'écologie se structure en une discipline scientifique dans le monde anglo-saxon.

En ce qui concerne la faune, son étude était jusqu'alors très liée à ses applications en agriculture pour le contrôle des ravageurs ou en pêcherie pour gérer les stocks. C'est plus tardivement, suite aux travaux de Victor Shelford (1877-1968) aux États-Unis et de Charles Elton (1900-1991) en Grande-Bretagne, que l'écologie animale se développe peu à peu. En 1931, soit quatre ans après l'œuvre pionnière de Charles Elton, *Animal Ecology*[53], la *British Ecological Society* fonde une nouvelle revue dédiée à l'écologie animale, *Journal of Animal Ecology*.

Peu à peu, l'écologie intègre de nouvelles disciplines et associe botanistes, zoologistes, spécialistes du sol ou du climat pour tenter d'expliquer le fonctionnement des communautés vivantes. C'est cette coopération qui aboutit au développement d'un concept qui deviendra quelques années plus tard l'unité de base des écologues, celui d'écosystème, formulé par Arthur Tansley en 1935[54].

Sans rejeter les concepts de succession, de développement et de climax qui ont permis des avancées majeures pour comprendre le fonctionnement des communautés végétales, le concept

[51] F. Clements, *Research methods in ecology*, University Pub. Co., Lincoln, 1905.

[52] L'excursion internationale de phytogéographie organisée en 1911 devait par exemple réunir les grands noms de la phytogéographie de l'époque, tels que Frédéric Clements, Carl Shröter, Eugene Warming ou encore Charles Flahault.

[53] Elton, C.S. (1927). Animal ecology (New York: The Macmillan Company)

[54] A. G. Tansley. The Use and Abuse of Vegetational Concepts and Terms. Ecology, Vol. 16, No. 3 (Jul., 1935), p. 284-307

d'écosystème va naître en opposition à la vision organiciste de Clements (pour plus de détails sur ces critiques, voir Bergandi, 1999). Il propose par ailleurs le terme d'écosystème pour dépasser ceux de « biome », de « communauté végétale » ou « biotique », qui mettent l'accent sur le rôle des facteurs biotiques dans le fonctionnement du vivant. L'objectif était au contraire de placer sur un même plan, dans un « système », l'analyse des facteurs biotiques et abiotiques.

Parmi ces facteurs biotiques, on notera par ailleurs le souhait d'intégrer l'influence de l'humain dans l'étude scientifique du fonctionnement de ces écosystèmes. Un passage de l'article fondateur cité par Jean-Paul Deléage (1994, p.122) est particulièrement intéressant sur ce point :

> « *Nous ne pouvons pas nous limiter aux entités prétendument "naturelles" et laisser de côté les processus et les phénomènes végétaux que nous fournissent aujourd'hui aussi abondamment les activités de l'homme. Scientifiquement, cette démarche ne serait pas valide puisque l'analyse scientifique doit aller au-delà des apparences formelles des entités "naturelles", et pratiquement elle ne serait pas utile car l'écologie doit s'adapter aux conditions créées par les activités humaines.* » (Tansley, 1935, p.304).

Loin de ne s'intéresser qu'aux milieux prétendument naturels, l'écologie de Tansley se fixe pour objectif d'étudier les relations humains-nature. C'est d'ailleurs bien l'étude de ces relations entre activités humaines et fonctionnement du vivant qui donnera probablement l'élan nécessaire à l'écologie pour confirmer son statut de discipline scientifique.

3.3. L'application des concepts des sciences de la végétation dans la gestion des ressources naturelles

Pour Christophe Masutti (2011, p.16), historien des sciences et auteur d'un ouvrage sur les liens entre écologie et conservation des ressources naturelles aux États-Unis, certains scientifiques « *jouèrent un jeu stratégique […] en s'intégrant aux niveaux décisionnels […] dans l'appareillage institutionnel développé par le gouvernement Roosevelt* » dans les années 1930. C'est probablement l'action de cette communauté scientifique qui explique le succès des concepts Clémentsiens auprès de « *nombreux experts en management des sols, en agronomie, au Soil Conservation Service ou à l'US Forest Service* » (Masutti, 2006, p.157).

La crise environnementale liée au Dust Bowl dans les années 1930 aux États-Unis a eu un rôle majeur dans la mise à l'agenda des enjeux liés à la sauvegarde des sols et à la lutte contre l'érosion. La dégradation des sols avait en effet entraîné pour l'agriculture une perte importante de rendement ayant des conséquences économiques et sociales désastreuses. Les ingénieurs du *Soil Conservation Service*, alors épaulés par Frederic Clements, mirent alors en place des politiques publiques de réhabilitations et de contrôle des ressources basées sur les principes de climax, d'équilibre et de succession (pour plus de détails, voir Masutti, 2011).

Un passage des travaux de Clements cité par Christophe Masutti (2011) éclaire tout à fait la portée appliquée de l'écologie telle qu'elle se développe aux États-Unis :

> « *La théorie de la succession est invoquée pour son apport dans les systèmes de rotation des cultures, et se trouve aux fondements des systèmes de gestion forestière. Elle est indispensable dans la classification des sols et permet de réguler les parcours agricoles et l'utilisation du domaine public pour l'élevage. Elle est l'outil principal dans le contrôle de l'érosion. [...] Il est*

évident que les communautés végétales fournissent, comme indicateurs, la méthode la plus satisfaisante pour déterminer la meilleure utilisation de la terre. » Clements (1935)[55]

Ces liens avec l'action publique permirent sans aucun doute de légitimer cette science en construction et de lui donner les moyens nécessaires à son développement.

Au Royaume-Unis, la situation est semblable et certains écologues britanniques, au premier rang desquels Arthur Tansley, n'hésitent pas à vanter les mérites de l'écologie dans la gestion des ressources naturelles, principalement dans les colonies britanniques (Bocking, 2012). Ainsi, un certain nombre de ces premiers écologues britanniques travaillèrent dans l'entre-deux guerre au sein des colonies britanniques, en Afrique ou en Inde, et contribuèrent à développer toute une littérature sur la gestion des ressources naturelles coloniales (Bocking, 2012).

Tout comme la botanique et les politiques coloniales, le développement de l'écologie dans le monde anglo-saxon est donc indissociable des promesses que cette nouvelle discipline pouvait apporter à la gestion des ressources naturelles. Ces sciences révélèrent ainsi l'intérêt d'une gestion raisonnée de la nature qui contribua, comme nous le verrons dans la section suivante, au développement de différentes formes de protection de la nature.

Le prisme anglo-saxon que nous avons adopté dans cette partie est la conséquence directe des travaux des historiens des sciences ayant analysé les origines de l'écologie contemporaine. Pourtant, selon Jean-Claude Lefeuvre, l'écologie en France jusqu'à la première guerre mondiale aurait bien « *suivi le même cheminement que l'écologie internationale, notamment anglo-saxonne, en se développant sur la base d'une écologie végétale performante* » (Lefeuvre, 1990, p.1). C'est justement à l'approche française de l'écologie que nous allons nous intéresser dans la partie suivante et qui viendra éclairer le contexte des sections et chapitres suivants.

4. Le développement d'une écologie française appliquée

4.1. Charles Flahault, précurseur et maître d'une lignée de « protecteurs »

Fort de l'héritage d'Alexander Von Humboldt (1769-1859), qui a longuement séjourné à Paris et d'Alphonse de Candolle (1806-1893), deux pionniers d'une écologie qui n'en portait alors pas encore le nom, l'écologie des plantes se développent en France à travers deux figures, Gaston Bonnier (1853-1922) et Charles Flahault (1852-1935).

De manière analogue aux scientifiques influents allemands ou anglo-saxons, ces derniers ne s'intéressaient plus uniquement aux espèces mais bien aux associations d'espèces végétales et à leurs relations avec le milieu. Gaston Bonnier, d'abord professeur à l'École Normale puis à la Sorbonne en 1887, fut nommé membre de l'académie des sciences en 1897, illustrant l'importance de ces travaux sur la période. En 1889, il fonde l'un des premiers laboratoires de biologie végétale à Fontainebleau (pour plus d'informations sur ce laboratoire et sur le rôle de Gaston Bonnier, voir Benest, 1990). Plutôt tourné vers la physiologie végétale, il développe au sein de ce laboratoire un certain nombre de recherches sur l'influence des facteurs environnementaux sur l'adaptation des plantes. Il se rapproche en ce sens des travaux d'Andreas Schimper, reconnu comme l'un des pionniers de l'écologie (voir Encart 1).

Charles Flahault, professeur de botanique à l'Université de Montpellier entre 1883 et 1927 et membre de l'Académie des Sciences à partir de 1918 est pour sa part une référence mondiale de la

[55] Frederic E. Clements, Plant succession and human problems, Washington, News service bulletin, Carnegie institution of Washington, décembre 1935, volume 29, p. 10.

phytogéographie, l'étude de la répartition géographique des plantes. Comme nous avons déjà pu le mentionner, il fut par exemple invité par Arthur Tansley en 1911 pour l'excursion internationale de phytogéographie qu'il organise avec Frédéric Clements notamment. Le livre de Tansley, *Types of British Vegetation*, sera d'ailleurs dédié à la fois à Eugene Warming et Charles Flahault, ce qui illustre le poids de ce dernier sur l'écologie végétale qui se développe au début du siècle.

De façon plus précoce d'ailleurs que le *Committee for the Survey and Study of British Vegetation* d'Arthur Tansley en Grande-Bretagne, il initie déjà en 1896 un projet de carte botanique forestière et agricole de France[56] et développe déjà une définition de ce qu'il appelle l'« association végétale », posant ainsi les bases de la phytosociologie (voir plus bas). Il propose en effet de classer ces associations à partir de leurs « *espèces caractéristiques* » qui, parce qu'elles partagent des conditions du milieu communes (e.g. altitude, température moyenne), s'accompagne d'un cortège d'espèces « *inséparables* ».

Pour des raisons qui nous sont inconnues, ce dernier n'obtient pas le même succès qu'Arthur Tansley en Grande-Bretagne et son projet de cartographie ne sera véritablement repris qu'à la sortie de la seconde guerre mondiale, notamment par deux de ses disciples dont nous aurons l'occasion de reparler, Henri Gaussen et Louis Emberger.

D'autre part, et de manière tout à fait comparable aux scientifiques anglo-saxons, il justifie l'utilité de la phytogéographie par l'existence d'applications pratiques de première importance, notamment en foresterie :

> « *Grâce cette enquête, le botaniste pourra, nous osons l'affirmer, indiquer au forestier chargé de rétablir ordre dans la nature quel était cet ordre avant que l'homme ne l'eût troublé, et lui tracer le programme définitif vers lequel il devra tendre à travers les opérations transitoires destinées à refaire un sol à la montagne et à lui rendre la vie. Nous n'hésitons pas à croire que, par-là, le botaniste pourra rendre de grands services.*
> *Presque partout, en effet, le forestier chargé de reconstituer la forêt se trouve singulièrement embarrassé. Le botaniste lui dira quelle était l'association végétale qui nécessairement se développait jadis ici ou là […].* » Flahault, 1896, p.456-457.

On retrouve donc déjà chez ce botaniste l'objectif de restaurer certains milieux jugés dégradés par l'humain, objectif que l'on observera dans la suite chez certains protecteurs de la nature.

C'est d'ailleurs bien dans la restauration des forêts, probablement aidé par la politique de reboisement des terrains de montagne démarrée depuis le milieu du XIXème siècle, que Charles Flahault s'impliqua particulièrement. Il mit en place un certain nombre de stations d'expérimentation dans le massif du mont Aigoual dont le but était d'étudier, « *dans des conditions écologiques aussi variées que possible* », l'introduction d'espèces forestières (Rol, 1953)[57]. A travers une meilleure compréhension des « *limites possibles de la culture des différentes espèces* », l'objectif était de fournir un outil pour la gestion des ressources naturelles comme le bois. Il mettra d'ailleurs directement en application ses savoirs au sein de la Commission départementale pour le Reboisement de l'Hérault mis en place par le Conseil Général (pour plus de détails, voir Vidal, 1998 ; voir aussi Pardé, 2002). On ne peut ici que souligner le parallèle entre Frédéric Clements et Charles Flahault dans la manière avec laquelle ils ont

[56] Flahault, C. (1896). Au sujet de la carte botanique forestière et agricole de France et des moyens de l'exécuter. Ann. Géographie 5, 449–457.
[57] Rol, René (1953), « Le Massif de l'Aigoual. Etude géobotanique et forestière », Bulletin de la Société Botanique de France, vol. 100, n° 10, p. 38-46.

réussi à appliquer leurs principes des sciences de la végétation aux problèmes concrets de gestion des ressources des gouvernements.

Malgré ces similitudes avec le monde anglo-saxon, aucune volonté n'a semble-t-il émergée pour constituer l'étude des communautés végétales, puis plus tard des communautés vivantes, en véritable discipline scientifique. Charles Flahault fut probablement une exception dans le paysage scientifique français du début du XXème siècle. Les travaux d'historiens identifient deux freins majeurs à la constitution de l'écologie comme science, le poids de l'héritage naturaliste et des politiques coloniales, et le succès de la phytosociologie.

4.2. La difficulté à se détacher de l'héritage naturaliste

Selon Patrick Matagne (1996, p.100), auteur d'une thèse sur les sociétés savantes naturalistes en France, il n'existe au tournant du XXème siècle « *ni de volonté politique dans ce domaine, ni de revue ou d'association explicitement écologique. Les études qui se rattachent à l'écologie se trouvent dans les publications de sociétés scientifiques locales, dans lesquelles travaillent des naturalistes, amateurs le plus souvent* ». Sans volonté d'unification de ces travaux, comme ce fut le cas dans le monde anglo-saxon, les avancées en matière d'écologie furent dispersées en fonction des diverses régions qui développèrent leurs propres théories et pratiques. La revue qui se rapprocherait le plus en France d'un journal d'écologie est probablement celle de la Société d'Acclimatation, créé en 1931 sous le libellé *Terre et Vie*, mais qui souhaite plutôt se placer comme une revue de vulgarisation qu'une revue scientifique[58].

Si le monde anglo-saxon parvient à professionnaliser le champ disciplinaire de l'écologie en se détachant progressivement de l'héritage strictement descriptif de l'histoire naturelle, ce n'est donc pas le cas de la France. Selon Patrick Matagne (1996, p.224), « *les botanistes français sont restés attachés à leur tradition descriptive* », ce qui en fait une différence fondamentale avec la volonté des pionniers anglo-saxons de s'intéresser aux mécanismes causaux de la distribution des espèces. Pour expliquer cette résistance à l'écologie, Patrick Matagne (1999, p.109) évoque par ailleurs « *une forme de résistance au darwinisme, plus grande en France que dans les pays anglo-saxons* » alors que les travaux de Darwin et Wallace furent majeurs dans la création de l'écologie anglo-saxonne.

Cette incapacité à se détacher des sciences descriptives fut sans doute accentué par le « tournant naturaliste » pris par le Muséum. Si nous avions évoqué le tournant expérimental du Muséum lors de la seconde moitié du XIXème siècle pour faire face aux difficultés rencontrées par l'histoire naturelle, un nouveau virage est pris au tournant du siècle. Le développement des facultés et la restriction dans la pratique du cumul de postes entre différents établissements de recherche et d'enseignement supérieur contribuent, à la fin du XIXème siècle, à diminuer l'influence du Muséum (Schnitter, 1996). Dans une situation financière compliquée, le MNHN perd peu à peu sa centralité au profit de nouveaux centres scientifiques considérés comme plus modernes comme l'Institut Pasteur, fondé en 1888 ou les laboratoires de l'École Normale Supérieure, « *foyer de la nouvelle biologie française* » (Bonneuil, 1997, p.41). Le Muséum décide alors de revenir au source et s'affirme à la fin du XIXème siècle comme un « *musée des sciences naturelles au service de l'exploration et de l'exploitation des colonies* » (Schnitter, 1996, p.93).

C'est ainsi qu'en 1892, les naturalistes reprennent la direction du MNHN avec deux zoologistes, Alphonse Milne-Edwards (1835-1900) jusqu'en 1900 puis Edmond Perrier (1844-1921) jusqu'en 1919. Sous leur houlette, le Muséum opère une nouvelle transformation et privilégie les chaires à collections

[58] Voir Mangin, L. (1931). La terre et la vie. Terre Vie 3–5.

au détriment des récentes chaires expérimentales pour permettre au Muséum de se démarquer de ses concurrents (Bonneuil, 1997).

Profitant du contexte impérialiste de la fin du XIXème siècle, le Muséum réoriente aussi ces activités vers la gestion des ressources naturelles coloniales. Pour Christophe Bonneuil (1997, p.119), qui a étudié l'intérêt de botanistes du MNHN pour certaines plantes à caoutchouc, « *la découverte de nouvelles plantes productrices, la détermination de leur valeur commerciale, de leur répartition géographique, leur identification botanique et l'établissement de critères permettant de les distinguer aisément des espèces voisines moins productrices étaient des questions de toute première importance économique et scientifique* ». En France, les naturalistes du MNHN trouvent ainsi leur utilité dans la constitution de vastes collections et dans l'exploitation des ressources naturelles, encourageant alors une science plus descriptive qu'explicative. Véritable « *bastion des naturalistes* » (Schnitter, 1996, p.93), le tournant descriptif d'une institution aussi prestigieuse en France que le MNHN a probablement entraîné de nombreux scientifiques avec lui et freiner l'émergence de l'écologie. En ce qui concerne la botanique, cette orientation coloniale accompagna le renouveau de la systématique[59] et le développement des flores extra-européennes. Pour Christophe Bonneuil (1997, p.52), cette spécialisation entraîne une situation dans laquelle « *des recherches pluridisciplinaires en écologie, en biologie des populations sont difficilement pensables* ».

Aucune figure ne se détacha donc pour constituer l'écologie comme une discipline scientifique holiste et interdisciplinaire en France durant la première moitié du XXème siècle. Bien que certains courants qui préfigurent l'écologie se diffuse et progresse peu à peu dans les universités, ces derniers restent relativement dispersés. Le succès de l'un d'eux, la phytosociologie, est d'ailleurs tenu pour responsable de la trajectoire particulière des scientifiques français vis-à-vis de l'écologie durant la période de l'entre-deux guerres.

4.3. Le règne de la phytosociologie

Pour Jean-Claude Lefeuvre (1990, p.1), c'est bien l'influence de la phytosociologie qui serait à l'origine du « retard » pris par l'écologie française : « *Tout s'est passé en France comme si le rôle prédominant de la phytosociologie, entre les deux guerres, avait bloqué toute initiative de la part des autres biologistes, et notamment des zoologistes, ainsi que toute participation au débat d'idées qui devait conduire à considérer l'écologie comme la biologie des écosystèmes* ».

Si Charles Flahault n'est pas étranger à la création de la phytosociologie, les historiens en attribuent la paternité à Josias Braun-Blanquet (1884-1980), botaniste Suisse qui fut le disciple de Flahault et qui entrepris la majorité de ses recherches à Montpellier. Il fut l'auteur en 1928 de l'ouvrage de référence en la matière, *Pflanzensoziologie*. C'est au sein de la Station Internationale de Géobotanique Méditerranéenne et Alpine (SIGMA), dont il participe à la création en 1930 au côté d'autres illustres représentants des sciences de la végétation tels qu'Auguste Chevalier (pour plus d'information sur ce dernier, voir Bonneuil, 1995), Pierre Allorge, Henri Humbert, Pierre Chouard, Louis Emberger ou encore Henri Gaussen, qu'il développe cette discipline qui connaît un succès important en Europe.

Josias Braun-Blanquet est en particulier l'auteur d'une définition de l'« association » qui fait la particularité de cette école de phytosociologie. Il la définie comme « *un groupement végétal plus ou moins stable et en équilibre avec l'environnement, caractérisé par une composition floristique particulière dans laquelle plusieurs éléments exclusifs ou presque exclusifs (espèces caractéristiques) révèle, de par leur présence, une écologie particulière et autonome* » (traduit à partir de Biondi, 2011,

[59] Discipline scientifique de classification des êtres vivants.

p.21). Tandis que d'autres classifications de l'époque se basaient sur les espèces les plus abondants ou sur d'autres critères physionomiques, cette école de phytosociologie se fonde sur le principe d'espèce « caractéristique »[60].

Les relevés phytosociologiques se basent donc sur une identification précise des espèces présentes dans la zone d'étude en fonction des strates (i.e. mousses, herbacés, buissonnante, arbustive) et des conditions écologiques du milieu (e.g. nature du sol, pH, pluviométrie, lumière) et éventuellement des critères plus visuels comme la physionomie générale. La phytosociologie est donc avant tout une science empirique de terrain qui nécessite des connaissances très spécifiques, comme l'indique Pierre Froment (1953, p.376), professeur de botanique à la faculté des sciences de Lille dans une review de la phytosociologie au début des années 1950 :

> « *Pour devenir un bon phytogéographe, un bon phytosociologue, il faut en effet, non seulement pouvoir reconnaître toutes les plantes trouvées (les Phanérogames et même les Cryptogames) […] il faut savoir en outre discerner toutes les modifications subies par la végétation dans l'intervalle de deux visites ; il est indispensable également de s'habituer à saisir l'état de cette végétation à la couleur, à la dimension, à la forme des feuilles, des tiges et pouvoir en déduire les éléments du sol, déficients ou en excès ; il faut encore, s'intéresser à tout ce qui constitue le milieu ambiant : substratum (sol, eau), atmosphère, animaux, faire de nombreuses analyses, de nombreux croquis, de nombreuses cartes et surtout, avoir la volonté de ne tirer des conclusions qu'après plusieurs années d'études, de confrontation des résultats, de profondes réflexions... Ce n'est qu'à ces conditions que vous ferez vraiment œuvre utile en Phytogéographie, en Phytosociologie*. »

Une telle science nécessite donc d'importantes connaissances naturalistes qui visent à créer une classification de la végétation d'ordre supérieur à celle des espèces.

Les anglo-saxons ne restèrent pas indifférents au développement de la phytosociologie dont les concepts furent régulièrement discutés dans les publications de *Journal of Ecology* à partir du début des années 1920. Arthur Tansley s'était d'ailleurs lui-même engagé des années plus tôt dans un projet de classification de la végétation à l'échelle de la Grande-Bretagne. A la recherche de mécanismes causaux et de lois générales gouvernant la nature, cette approche descriptive des communautés végétales fut néanmoins rapidement critiquée par les scientifiques anglo-saxons, comme l'illustre l'extrait de cette review du livre de Braun-Blanquet d'Edward James Salisbury, membre fondateur de la *British Ecological Society* :

> « *Mais il faut souligner que tous les systèmes de classification [succession, floristique, physionomique] conçus jusqu'à présent, même s'ils sont parfois utiles pour répondre aux besoins de notre ignorance, ne sont qu'une vision partielle de la réalité et échouent parce que, de la même manière que l'on a rejeté le système de classement taxonomique en botanique, ils mettent abusivement l'accent sur un seul aspect au lieu de tenir compte de tous. […] Ces communautés sont le résultat de l'interaction de la vie végétale et animale avec les facteurs édaphiques, climatiques et historiques de l'environnement, et tant que les communautés n'auront pas été étudiées sous tous ces aspects et que chacune d'entre elles n'aura pas pris la place qui lui revient, nos systèmes de classification sont condamnés à être d'une utilité purement éphémère*. » Salisbury, 1933[61].

[60] Pour une présentation simplifiée de la phytosociologie, voir par exemple Pascal Acot et Jean-Marc Drouin (1997).
[61] Salisbury, E.J. (1933). Reviews. New Phytol. 32, 74–76.

Cette réception de la phytosociologie par les britanniques contribua probablement à isoler les botanistes français. Fidèle au prestigieux héritage des sciences naturelles en France, les débats scientifiques se tournèrent donc plutôt vers la taxinomie des communautés végétales.

Le désintérêt pour les concepts dynamiques de succession et de développement de Clements aurait, par ailleurs, contribué pour Pascal Acot et Jean-Marc Drouin (1997) à développer une science de la végétation déterministe et statique, à l'opposé de la proposition d'Arthur Tansley :

> « *On admet en général aujourd'hui en écologie végétale, non seulement que la végétation est constamment soumise à différentes sortes de changements, mais aussi que l'habitude de plus en plus répandue de concentrer l'attention sur ces changements au lieu d'étudier les communautés végétales comme si elles étaient des entités statiques, conduit à une compréhension beaucoup plus profonde de la nature de la végétation et du rôle qu'elle joue dans le monde*. » (Tansley, 1935, cité dans Acot et Drouin, 1997, p.467)

Au lendemain de la guerre, la phytosociologice de Jonas Braun-Blanquet a trouvé un écho important dans de nombreux pays européens. Il est nommé docteur *honoris causa* à l'École Polytechnique Fédérale de Zurich (1947) et de l'école supérieure agronomique de Vienne (1948) et devient membre de l'académie des sciences de Pologne (1949).

Toujours selon Pascal Acot et Jean-Marc Drouin (1997, p.479), ce succès de la phytosociologie doit néanmoins être tempéré et « *la dominance de l'école de Zurich-Montpellier est […] loin d'avoir été totale au cours de l'entre-deux-guerres* ». Un certain nombre de travaux conduits dans d'autres pôles scientifiques français se développent en parallèle.

C'est par exemple le cas de ceux d'Henri Gaussen, professeur à l'université de Toulouse, qui mobilise les concepts dynamiques et évolutifs de Frédéric Clements (voir Gaussen, 1933)[62]. Dans les années 1930, c'est la chaire de botanique de Montpellier, dirigée à partir de 1937 par Louis Emberger, élève de Charles Flahault, qui privilégie les critères environnementaux que sont la pluviosité et la température plutôt que le critère floristique pour ses recherches et se détourne ainsi pour un temps de la phytosociologie (Dupuy, 2004, p.112). Dans l'empire colonial, les nombreuses observations d'Auguste Chevalier auront « *assurément marqué de son empreinte la botanique, la phytogéographie et l'agronomie tropicale* » (Bonneuil, 1995, p.29).

On observe ainsi l'émergence de pratiques multiples chez ces savants français qui, s'ils ne partagent pas nécessairement les mêmes théories ou variables pour expliquer la distribution et « l'équilibre » des associations végétales, inscrivent leurs pratiques comme essentielles à la gestion des ressources naturelles, à la manière de leurs homologues anglo-saxons dont la volonté est plus forte de s'organiser en discipline.

4.4. Appliquer les sciences de la végétation à la gestion des ressources naturelles

Si Charles Flahault soulignait dès la fin du XIXème siècle l'intérêt de la phytogéographie pour la sylviculture, ses disciples ne manquèrent pas, à leur tour, de mettre en évidence les applications des sciences de la végétation dans la gestion des ressources naturelles. Pour Dominique Pestre (2003), depuis au moins les cinq cent dernières années, le savoir scientifique a été d'un intérêt crucial pour les gouvernants. Le succès de certaines sciences est d'ailleurs indéniablement lié à son utilité sociale ou économique. Si l'applicabilité d'une science n'est probablement pas un impératif, elle est indéniablement un atout crucial à son développement. Comme nous l'avons vu, à partir de travaux d'un certain nombre d'historiens des sciences, le développement de la botanique et plus généralement

[62] Gaussen, H. (1933). Géographie des plantes (Paris: Armand Colin).

des sciences naturelles n'est pas indépendant de son utilité dans l'inventaire et l'exploitation des ressources coloniales.

Les sciences de la végétation en France ne font pas exception à la règle et les pionniers n'hésitent pas à vanter les mérites d'une meilleure connaissance des lois qui gouvernent la dynamique des « associations » végétales. Pour comprendre la manière dont ces premiers écologistes vont défendre l'intérêt de leurs pratiques, nous nous baserons sur l'ouvrage d'Henri Gaussen intitulé *La cartographie phytogéographique en France* (1945), issu du « Congrès de la Victoire », organisé à Paris par l'Association française pour l'avancement de la science.

Depuis les années 1930, Henri Gaussen a repris le projet de Charles Flahault de cartographie phytogéographique de la France sur la base des concepts Clementsiens de successions et de climax. Or, s'il faut attendre la sortie de la seconde guerre mondiale pour obtenir les premiers résultats[63], cette entreprise révèle les liens existants entre le développement de l'écologie végétale et gestion de la nature qui mérite que l'on s'y attarde puisqu'elle va conditionner l'action de ces pionniers.

La cartographie bénéficie à la sortie de la seconde guerre mondiale d'un contexte favorable à son développement. D'une part, la population fait face à un rationnement alimentaire qui questionne la capacité de production agricole de la France. D'autre part, ce secteur doit contribuer pleinement à la reconstruction et à la modernisation du pays. Une politique d'augmentation de la productivité de l'agriculture est alors mise en œuvre et débouche notamment sur la création de l'Institut National de Recherche Agronomique en 1946 pour mettre en place une recherche finalisée centrée notamment sur l'amélioration génétique des plantes (voir sur ce sujet Bonneuil et al., 2012). La génétique n'est cependant pas la seule science à promettre une amélioration de ce secteur. Comme l'indique Henri Gaussen, la phytogéographie est en mesure de participer pleinement à cet effort :

> « *[…] la botanique peut venir au secours de l'économie. […] En même temps qu'elle accroîtra le prestige scientifique de la France, elle [la cartographie phytogéographique] aidera à remporter la victoire économique sans laquelle la victoire politique est sans lendemain.* » (Gaussen, 1945, p.604-605)[64]

Pour Henri Gaussen (1945, p.590-591), « *seule une carte botanique peut aider à résoudre le problème urgent d'une meilleure utilisation du sol national dans ses productions végétales* ». Il inscrit donc pleinement les sciences de la végétation dans un objectif d'amélioration des rendements agricoles et sylvicoles :

> « *Les forêts ne sont pas toujours aussi riches qu'elles pourraient l'être, on peut les améliorer, les terres incultes posent de difficiles problèmes pour leurs transformations en terres plus productives, l'agriculture doit être profondément modifiée si notre pays ne veut pas être ruiné par la concurrence agricole de l'étranger. Ces améliorations nécessitent la connaissance des conditions du milieu : sol, climat, action des animaux, action de l'homme dans leurs rapports avec la végétation, bref de l'écologie végétale.* » (Gaussen, 1945, p.592).

Son objectif est de cartographier la France au 1/200.000e en représentant le « potentiel » de chaque association définie par les conditions du milieu et la nature des sols. Comme il nous l'explique, une

[63] Le CNRS, créé en 1939, lance le Service de la Carte Phytogéographique au lendemain de la guerre qui donnera des moyens supplémentaires aux projets de cartographie phytogéographique. Ce service est alors divisé en deux écoles dirigées respectivement par Louis Emberger à Montpellier et Henri Gaussen à Toulouse.

[64] Gaussen, H. (1945). La cartographie phytogéographique en France (Paris: Association française pour l'avancement des sciences).

meilleure compréhension des dynamiques de ces associations végétales doit permettre une utilisation optimale des terres et une amélioration des pratiques sylvicoles et agricoles :

> « *Sous le nom de « Carte des productions végétales », j'ai publié […], des cartes fondées sur le principe des étages de végétation et la notion de climax. Je rappelle que le climax est la végétation stable en un point quand l'homme laisse la nature agir seule. […]*
> *Intérêt forestier […] L'expérience a montré que le Pin d'Alep colonise volontiers les terrains couverts du groupement à* Aphyllanthes*, Romarin et* Erica multiflora*. Le simple semis à la volée suffira pour y installer le Pin d'Alep. Par contre, quand le sol est couvert de la garrigue à* Brachypodium ramosum *et* Phlomis Lychnitis *l'installation du Pin est difficile, il faut mettre les graines en potet et procéder à des arrosages. La technique de reboisement est donc toute différente et la carte séparant les deux groupements rendra des services précieux aux forestiers.*
> *Intérêt agronomique […] Connaître le degré de salure des terrains exige des études nombreuses, voir leur végétation est beaucoup plus simple. Ainsi on a constaté que* Suaeda duticosa *et le Trèfle maritime révèlent un sol qui permet la culture de plantes fourragères pendant la saison humide ; là où croissent* Schoenus *et* Plantago crassifolia *on peut cultiver l'Asperge ; les groupements à* Molinia *recouvrent les terres propres à la culture maraîchère.* » (Gaussen, 1945, p.602-603).

On observe ici les prémices d'un aménagement rationnel du territoire qui optimiserait l'usage des sols en fonction des conditions climatiques et pédologiques dont les associations végétales seraient un précieux indicateur.

Au-delà de l'intérêt pour les ressources naturelles, la cartographie doit aussi permettre une meilleure administration du territoire. La connaissance fine du territoire fournit, en effet, un moyen d'aider l'administration des Finances à disposer « *d'une documentation, plus sûre que les statistiques établies sans conscience, sur les surfaces réelles occupées par les forêts, les landes et les cultures* » (Marres, 1949)[65].

Les forestiers ne passèrent d'ailleurs pas à côté de l'intérêt de cette science dont certains principes étaient déjà enseignés depuis l'entre-deux guerres à l'École des Eaux et Forêts. Si les forestiers français sont plutôt réticents à enseigner les principes de la phytosociologique de l'école de Braun-Blanquet (sur ce point précis, voir Dupuy, 2004, p.147-155[66]), les sciences de la végétation font partie de la formation de base des futurs forestiers.

Sous la direction de Philibert Guinier (voir Encart 2), lui aussi élève de Charles Flahault et figure prestigieuse du monde sylvicole, les sciences de la végétation représentent une part importante de l'enseignement de cette école. Il suffit pour s'en convaincre de feuilleter la conférence inaugurale donnée aux élèves entrants en 1932[67]. La phytosociologie est présentée comme nécessaire au rétablissement de la végétation, dans le cadre par exemple des travaux de restauration de montagne ou de l'amélioration des pâturages. On y croise par ailleurs les concepts d'« association végétale », d'« écologie forestière » ou encore de « géographie botanique ».

---

[65] Marres, Paul (1949), « La cartographie botanique de la France », Annales de Géographie, vol. 58, n° 310, p. 148-152.

[66] Les débats portent sur la classification de la végétation qui serait la plus adaptée pour fournir des indications précises en matière d'introduction d'espèces et de reboisement. Les forestiers sont donc à la recherche d'une science plus applicable à leur objet que la phytosociologie de Braun-Blanquet.

[67] Disponible à la Bibliothèque d'AgroParisTech.

La foresterie semble par ailleurs constituer un terrain propice à l'approche holiste et interdisciplinaire de l'écologie anglo-saxonne. On y croise par exemple le concept de « biocénose », qui constitue l'une des premières notions mobilisée en écologie (voir Encart 1) :

> « *La forêt n'est pas seulement une association végétale, c'est une association d'êtres vivants, une « biocénose », dont font partie des animaux de toute nature qui interviennent, et souvent de manière défavorable, dans la vie de la forêt. Des connaissances en zoologie sont donc nécessaires pour comprendre complètement les conditions d'existence de la forêt […].* » (Guinier, 1932, p.235)[68]

La mobilisation d'un tel concept illustre la volonté d'intégrer les interactions entre la flore et la faune pour expliquer la dynamique des associations forestières.

Encart 2. Biographie de Philibert Guinier.

Né en 1876 et mort en 1962, **Philibert Guinier** est formé à l'Institut National Agronomique de Paris, puis à l'École Nationale des Eaux et Forêts de Nancy. Durant ses années d'activité, il est nommé à l'École forestière dès 1901 et occupe les postes d'assistant à la station de recherche, chargé du cours de botanique forestière puis directeur jusqu'à sa retraite en 1941. Il devient membre de l'académie d'agriculture en 1936, qu'il préside en 1948 et membre de l'académie des sciences en 1953. Il est l'auteur de 299 publications couvrant la botanique, la foresterie, l'étude spécifiques d'espèces végétales forestières, la phytogéographie (i.e. étude de la distribution des plantes sur la Terre), la génétique forestière ou encore la protection de la nature (École Nationale des Eaux et Forêts, 1962). Pour Bernard Roman-Amat et David Gasparotto (2011, p.170), il se distingue par son intérêt dans les sciences naturelles, alors délaissées par les forestiers, par la création d'un enseignement d'écologie forestière et pose « les bases de l'écologie du paysage » (Roman-Amat et Gasparotto, 2011). En dehors de ses activités liés à l'enseignement, il préside aussi la Société botanique de France de 1946 à 1951 (Timbal et Jacamon, 2007, p.364-365) et la Société Mycologique de France. Il devient membre de la Société Nationale de Protection de la Nature et d'Acclimatation en 1934, dans laquelle il deviendra vice-président. Il est membre du Conseil National de la Protection de la Nature dès sa création en 1946 et jusqu'à sa mort.

Il ne s'arrête pas là et souligne aussi l'importance du sol qui « *provient de l'accumulation des débris de végétaux qui couvrent, modifiés par les êtres vivants, bactéries, champignons, animaux inférieurs qui l'habitent. Un sol est un milieu qui se constitue, se modifie, évolue en relation avec le climat et la végétation* » (Guinier, 1932, p.235). Tout est donc déjà présent dans ces propos pour faire émerger l'écologie.

Néanmoins, les différents praticiens des sciences de la végétation furent plus occupés à mettre leurs pratiques au service de la gestion des ressources naturelles qu'à tenter d'instituer une discipline scientifique bien constituée[69]. On retrouve ainsi le découpage proposé par Michel Dupuy (2004, p.7)

[68] Guinier, P. (1932). L'enseignement à l'École des Eaux et Forêts et la carrière forestière. Annales de l'École Nationale des Eaux et Forêts et de la Station de recherches et expériences forestières (Tome IV Fasc. 2).

[69] Pour Thomas Kuhn (1983, p.241), une discipline se définit avant tout par l'existence d'une « communauté » de scientifiques qui « *se considèrent, et sont considérés par les autres, comme les seuls responsables de la poursuite d'un ensemble d'objectifs qui leur sont communs et qui englobent la formation de leurs successeurs* ». Ces groupes partagent en général un certain nombre de points communs « *généralement plus que suffisants* » pour les définir, comme « *la nature du plus haut diplôme obtenu, l'appartenance à des sociétés de spécialistes ou le fait de lire certains périodiques* » (Kuhn, 2016, p.242). Si on trouve bien certaines caractéristiques communes parmi les différents protagonistes rencontrés jusqu'ici, il s'agirait néanmoins, pour statuer sur le statut des sciences de la végétation en France durant l'entre-deux guerres, d'étudier plus finement l'activité de ce groupe de scientifiques.

qui qualifie la période 1915-1945 comme étant celle d'une *« écologie appliquée mais pas institutionnalisée* ». On peut d'ailleurs se demander si ce retard dans l'institutionnalisation de l'écologie comme discipline scientifique n'est pas en partie responsable de la mise en place jugée généralement plus tardive de mesures de protection de la nature en France.

5. Le retard dans l'institutionnalisation de l'écologie scientifique : un atout pour la protection de la nature ?

C'est bien au monde anglo-saxon à qui les historiens attribuent le plus souvent la mise en place des premières mesures de protection de la nature (voir par exemple Adams, 2004). Les parcs nationaux mis en place dans les colonies britanniques et aux États-Unis au XIXème siècle font généralement office d'exemple en la matière. Or, dès le début du XXème siècle, la protection de la nature, qui prenait jusqu'alors la forme de grands espaces protégés ou de mesures de protection du gibier, bénéficie aussi du développement de l'écologie scientifique.

Dès la parution des premières revues d'écologie, celles-ci acceptent en effet régulièrement de publier des articles en lien avec la protection de la nature. Le premier numéro de *Journal of Ecology* consacre par exemple quelques pages aux « mouvement des réserves naturelles » en Angleterre[70]. Dans le troisième numéro, deux articles synthétisent les avancées en matière de protection de la nature en Belgique[71] et en Suisse[72]. De manière analogue, aux États-Unis, la revue *Ecology* n'est pas indifférente aux problématiques de protection de la nature. Dans le premier numéro, une page est dédiée à l'opportunité que peuvent représenter les « aires naturelles » pour l'écologie :

> « *Il a été offert à l'*Ecological Society *la possibilité exceptionnelle de servir les sciences biologiques. L'*Executive Committee of the Division of Biology and Agriculture of the National Research Council *est en train d'étudier la possibilité de réserver des milieux naturels pour des études biologiques et a choisi de saisir l'*Ecological Society *sur ce sujet.* »[73]

Son quatrième numéro dédie encore une page aux parcs nationaux dans lesquels on peut lire que l'*Ecological Society* soutient pleinement l'effort de protection des milieux naturels[74]. Dans un numéro suivant, et en réponse à la position de la société sur les parcs nationaux, George Bird Grinnell, naturaliste et personnage influent du mouvement de conservation de la nature aux États-Unis, soulignera le rôle important à jouer des institutions scientifiques Américaine dans la protection de ces parcs[75]. Aux États-Unis ou en Grande-Bretagne, le mouvement de protection de la nature semble donc a priori pouvoir compter sur ces nouveaux « écologistes »[76].

Si une place est donc accordée à la protection de la nature dans ces revues, leur action en la matière ne doit néanmoins pas être surestimée. Selon John Sheail (1984b, p.30), auteurs de nombreux travaux sur l'histoire de la protection de la nature en Grande-Bretagne, « *les écologistes et biologistes professionnels n'ont pas montré beaucoup d'intérêt pour la préservation de la nature jusqu'à ce que Tansley forme un sous-comité de la British Ecological Society en mai 1943* ». Il faut en effet attendre la seconde guerre mondiale pour voir ces écologistes s'impliquer dans la protection de la nature.

---

[70] Webb, W.M. (1913). The Nature Reserve Movement in Britain. J. Ecol. 1, 46.
[71] Massart, J. (1913). Nature Protection in Belgium. J. Ecol. 1, 231.
[72] Schröter, C. (1913). Nature Protection in Switzerland. J. Ecol. 1, 233.
[73] Preservation of Natural Areas. Ecology 1, 57 (1920).
[74] The National Parks. Ecology 1, 310 (1920).
[75] Grinnell, G.B. (1921). The National Parks. Ecology 2, 78–78.
[76] A noter que ce terme n'existe pas encore.

Au début des années 1940, l'État britannique prépare déjà la reconstruction de l'après-guerre et souhaite exercer un meilleur contrôle sur l'usage des terres. Il crée pour cela le ministère du travail et de la planification[77], qui devient en 1943 le ministère de l'aménagement des zones urbaines et rurales[78]. C'est donc dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire que vont être étudiées les possibilités de création de réserves naturelles et de parcs nationaux sur le territoire britannique. On retrouvera dans ces comités un certain nombre de membre de la *British Ecological Society*, comme Arthur Tansley ou Charles Elton (voir plus haut). Julian Huxley, un zoologiste proche d'Arthur Tansley et qui jouera un rôle important à l'échelle internationale dans l'après-guerre rédigea d'ailleurs le rapport qui préfigura l'emplacement des futures réserves naturelles (pour plus de détails sur le rôle de ces scientifiques, voir par exemple Evans, 1997 ; Lowe, 1983 ; Sheail, 1984a). Ils joueront par la suite un rôle important dans la création du *Nature Conservancy* en 1949 (Bocking, 2012 ; Sheail, 1987a), parvenant ainsi à créer une agence gouvernementale chargée de conduire des recherches en écologie, de conseiller les gouvernements sur les sujets liés à la conservation de la nature ainsi que d'acquérir et de gérer les réserves naturelles.

De la même manière, aux États-Unis, selon Alfred Runte (2010), historien de l'environnement américain ayant notamment travaillé sur la création des parcs nationaux, il faut attendre les années 1960s pour que les considérations associées à l'écologie s'insèrent véritablement dans les préoccupations concernant la conservation de la nature. Les appels des écologues américains à revoir les limites des parcs nationaux pour mieux protéger la faune, la flore et les milieux naturels à partir des années 1930 demeureront pendant longtemps lettre morte.

Difficile, à la lumière de ces travaux, de faire le lien entre le retard souvent attribué à l'écologie scientifique en France et l'absence des réalisations françaises dans l'historiographie de la protection de la nature à l'échelle internationale. En réalité, certains auteurs postulent que l'écologie scientifique aurait même détourné ces scientifiques de l'établissement des mesures de protection de la nature en Angleterre. John Sheail (1987b, p.173) évoque par exemple « *le passage d'un intérêt pour les espèces rares à celui de l'explication de la distribution de la végétation* » qui aurait éloigné ces scientifiques de l'observation des impacts de certaines activités humaines. Pour Stephen Bocking (2012, p.273), la réticence de ces scientifiques à s'investir dans la mise en œuvre des mesures de protection de la nature est d'ailleurs lié à leur investissement dans l'institutionnalisation de l'écologie comme une discipline scientifique et leur volonté de se dissocier des naturalistes amateurs et des sociétés locales à l'origine de ces associations de protection.

Selon ces auteurs, le retard dans l'institutionnalisation de l'écologie et l'importance des sciences naturalistes descriptives serait donc au contraire plutôt favorable à l'émergence d'un mouvement scientifique en faveur de la protection de la nature et donc en faveur d'une mise à l'agenda précoce des enjeux tels que la disparition d'espèces ou d'associations. Notons par ailleurs que l'écologie scientifique, encore peu représentée en France et que nous avons décrite durant cette section, s'inscrivait plutôt dans un programme de gestion et d'utilisation rationnelle de la nature plutôt que dans un projet de « protection ».

La domination de la systématique et de la taxinomie en France n'aurait-elle donc pas pu favoriser une émergence précoce des considérations pour la « protection » ? Qu'en est-il donc de la manière dont ces enjeux de protection de la nature vont émerger en France durant le XIXème siècle et la première moitié du XXème siècle ? La France accuse-t-elle d'un véritable retard par rapport aux

[77] *Ministry of Works and Planning.*
[78] *Ministry of Town and Country Planning.*

autres puissances occidentales dans l'émergence de la problématique de protection de la nature et la mise en œuvre de mesure destinés à pallier sa destruction ?

Section 2. Ressourcistes, savants et artistes : Des protections de natures différentes (XIXème – XXème siècle)

La première section nous a permis de mieux comprendre l'état du champ scientifique naturaliste entre le XIXème siècle et la première moitié du XXème siècle en France. Si elle accuse un certain retard par rapport au monde anglo-saxon en matière d'institutionnalisation de l'écologie, discipline aujourd'hui motrice dans la conduite des politiques de conservation de la biodiversité, nous avons pu voir que ceci ne présageait en rien celui d'un retard concernant l'intérêt porté à la « protection » de la nature. Comment dès lors expliquer l'absence des réalisations françaises dans l'historiographie de la protection de la nature alors même que l'état du champ scientifique aurait pu favoriser une mise en œuvre précoce de telles mesures ?

Comme nous allons le voir dans cette nouvelle section, nous nous inscrivons en réalité sur ce point dans la lignée de travaux récents qui tendent à tempérer le « retard » de la France concernant l'émergence d'un mouvement en faveur de la protection de la nature (Luglia, 2015 ; Mathis et Mouhot, 2013). Si ce mouvement ne semble pas prendre aussi précocement que dans d'autres pays la forme d'une politique publique, nous allons voir dans cette partie que la trajectoire en matière de protection de la nature en France n'est pas si différente que celle des pays considérés comme précurseurs en la matière.

La présente section, à partir d'une revue de littérature, vise à faire un bilan de l'émergence des premières formes de considérations autour de la protection de la nature. Un tel bilan permettra de mieux comprendre et mettre en perspective la mise en politique de la protection de la nature que nous évoquerons dans les chapitres suivants.

Dans une première partie, nous reviendrons sur le mouvement probablement le plus ancien en faveur d'une forme particulière de protection, celui des « ressourcistes », qui fut largement influencé par une alliance entre scientifiques et ingénieurs pour une « meilleure » gestion des ressources naturelles. Dans une deuxième partie, nous évoquerons l'action d'une communauté spécifique de scientifiques, dont nous avons pour certain déjà fait la connaissance, et qui contribuèrent à l'émergence d'une forme de protection plus désintéressée. Enfin, nous évoquerons dans une troisième et dernière partie le rôle de certains artistes et défenseurs des paysages dans l'élaboration d'un instrument d'action publique qui, comme nous le verrons dans les chapitres suivants, fut central à la protection de la nature, y compris pour les scientifiques, jusque dans les années 1970.

1. Les gestionnaires et la mise en politique précoce de l'administration des ressources naturelles

1.1. L'administration des Eaux et Forêts en France métropolitaine : protéger les forêts pour éviter les risques naturels

Pour certains auteurs (voir par exemple Ford, 2004), les prémices de la protection de la nature sont à chercher du côté de l'administration forestière (pour plus de détails sur cette administration, voir Encart 3). Devant les conséquences d'une exploitation jugée incontrôlable, Colbert, alors ministre de Louis XIV, fait passer une ordonnance « sur le fait des Eaux et Forêts » pour réformer la gestion des forêts dès 1669 (Devèze, 1954). Cette dernière instaurait une protection totale d'un quart des forêts

pour la croissance en futaie et limitait l'exploitation des forêts, c'est-à-dire la coupe du bois ou le pâturage, « *à leur possibilité* » (Devèze, 1954). Les objectifs étaient multiples, de la protection de certaines ressources comme le gibier ou le bois, dont il fallait assurer les stocks en cas de guerre, au renforcement du pouvoir de l'État sur les populations locales (Ford, 2004).

Malgré l'édiction de telles mesures, le constat est sans appel au XVIIIème siècle : « *la situation globale des forêts ne s'est pas améliorée* » et « *l'accroissement des besoins industriels conduit à une dégradation de la nature des surfaces restant en forêt* » (Morin, 2010, p.239). Face à la diminution des surfaces forestières, l'Assemblée Nationale Constituante issue de la révolution française engagea alors une première réforme de la gestion des forêts à partir de 1790 et un nouveau code forestier fut adopté en 1827.

Encart 3. Rapide histoire et description des missions de l'administration forestières du XIXème à la première moitié du XXème siècle. Les informations sont en majeures parties tirées de l'ouvrage collectif intitulé *Des officiers royaux aux ingénieurs d'état dans la France rurale, 1219-1965: histoire des corps des eaux et forêts, haras, génie rural, services agricoles*[79].

Si le terme « Eaux et Forêts » apparaît en 1219, c'est véritablement à partir des années 1820 que l'administration forestière prend sa forme contemporaine. Une ordonnance du 11 octobre 1820 redonne son autonomie à l'administration des forêts avec les nominations d'un directeur des forêts et d'administrateurs. En 1825 est aussi créée l'école « royale forestière » à Nancy[80] chargé de la formation des futurs cadres forestiers. Pour Georges Touzet *et al.* (2002, p.54), c'est à partir des travaux du premier directeur de l'École de Nancy, Bernard Lorentz, que l'on commence à parler de traitements des forêts (e.g. futaie, taillis, taillis-sous-futaie) et que l'on peut commencer à entrevoir le concept moderne d'aménagement.

Une gestion plus méthodique des forêts se met donc en place, confortée par la promulgation du premier code forestier en 1827 qui constitue pour Jean-Claude Guérin et Françis Meyer (2002, p.48) le « *vrai point de départ du droit et de l'histoire forestière contemporaine* » et qui est toujours en vigueur aujourd'hui dans ses grandes lignes. Ce nouveau code représente « *un compromis entre le souci […] d'assurer l'approvisionnement en bois du pays, et le libéralisme qui régit le droit privé* » (Guérin et Meyer, 2002, p.48). Seules les propriétés de l'État et des collectivités sont ainsi « soumises au régime forestier » et sont donc gérées selon les règles édictées par le code forestier.

Les forêts domaniales sont délimitées, bornées, libérées progressivement de leurs droits d'usage et soumis aux techniques sylvicoles enseignées à Nancy, favorisant notamment la régénération naturelle, les éclaircies et la conversion en futaie régulière (Touzet *et al.*, 2002, p.63). Au cours du XIXème siècle et du début du XXème siècle, l'emprise des forêts domaniales et de l'administration des forêts s'étend.

Concernant les forêts communales, l'administration forestière s'implique de plus en plus dans la mise en œuvre du régime forestier mais sa mise en valeur se révèle plus lente du fait notamment de raisons budgétaires et de la nécessité de répondre à différentes demandes et d'usages comme de fournir du bois de chauffage ou d'en réserver des parties pour le pâturage (Touzet *et al.*, 2002, p.65).

Les Eaux et Forêts possèdent aussi dès 1803 d'un certain contrôle sur les forêts privées. Tous les défrichements de plus de deux hectares doivent être déclarés et l'administration peut s'y opposer, d'abord selon n'importe quel motif, puis, à partir de 1859, pour lutter contre certaines conséquences comme l'érosion ou les inondations.

C'est d'ailleurs bien les enjeux liés aux risques avec l'érosion des sols et les inondations qui permettent à l'administration forestière, à partir de 1860, de bénéficier de nouvelles responsabilités. La loi sur la restauration des terrains de montagne (RTM) correspond pour les forestiers à une « *sortie […] de la forêt* » (Guérin et Meyer, 2002, p.49). Pensée à l'origine comme un moyen de lutter contre les risques naturels, et notamment les glissements de terrain, à travers le reboisement de certaines zones, la politique RTM marque le début d'une véritable entreprise d'aménagement de la montagne. Elle combine aussi bien le reboisement

[79] AIGREF (2002), Des officiers royaux aux ingénieurs d'état dans la France rurale, 1219-1965: histoire des corps des eaux et forêts, haras, génie rural, services agricoles, 2e tirage, Paris ; New York, Tec et doc.

[80] L'école royale deviendra l'École des Eaux et Forêts. Nous l'évoquerons régulièrement sous le nom d'école forestière de Nancy. A partir de 1965, elle fusionnera avec l'École du Génie Rural fondée en 1919 pour donner l'École Nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF).

que la réalisation de grands barrages, de petits ouvrages ou l'amélioration des pâturages et bénéficie, bien qu'il soit peu utilisé, d'un droit d'expropriation (Laverne *et al.*, 2002). A partir de 1882 et de la nouvelle loi de restauration et de conservation des terrains en montagne, le service RTM intervient « *directement dans pratiquement tous les secteurs de la vie économique des populations montagnardes* » comme le contrôle des alpages, l'entretien des routes ou encore la responsabilité de la ligne budgétaire au profit des régions de montagne (Laverne *et al.*, 2002, p.106). L'administration forestière prend alors un poids important dans l'aménagement du territoire.

Les terrains de montagne ne sont pas les seuls à être reboisés. De nombreux travaux ont lieu dans les landes de Gascogne ou la Sologne tout au long du XIXème siècle pour assainir et rendre productive des zones jusqu'ici non exploitées. Le développement de la statistique agricole au début du XXème siècle permettra d'identifier de nouvelles zones improductives et l'extension du reboisement (voir Laverne *et al.*, 2002). A noter que l'on retrouve ici l'intérêt de cartographier la France pour faciliter un usage optimal des terres.

Pour Georges Touzet *et al.* (2002), c'est aussi à partir de la deuxième moitié du XIXème siècle que les forestiers s'intéressent véritablement aux sciences biologiques. En 1882 est créée une station de recherche et d'expérience sous la responsabilité de l'école forestière de Nancy. Philibert Guinier (voir Encart 2), d'abord chercheur en 1901 puis chargé de cours de botanique, contribue au développement de ces recherches et à l'intérêt porté aux liens entre botanique, pédologie, climat et foresterie. Il développe en parallèle des phytosociologues universitaires sa conception des « associations végétales » et s'intéresse à l'étude des stations, qu'il définit comme « *une surface telle que les conditions d'existence des végétaux, à un moment donné, y soient partout les mêmes* » (Touzet *et al.*, 2002, p.77). Il développe les concepts de l'écologie forestière qui permettront d'importants progrès en matière de gestion des forêts et de faire perdurer un adage bien connu de l'administration forestière : « imiter la nature, hâter son œuvre ». Par une meilleure connaissance des processus naturels, des climats et sols des stations et des besoins des différentes essences, l'objectif est d'optimiser le fonctionnement naturel des forêts pour en augmenter, entre autre, la production.

L'administration forestière est néanmoins fragilisée à partir de la première guerre mondiale et vient freiner l'élan des forestiers. Depuis les années 1870, les forestiers avaient obtenu le statut militaire pour être intégré, en temps de guerre, aux forces militaires françaises. Des enseignements militaires étaient d'ailleurs dispensés à l'école de Nancy. Les pertes militaires de la première guerre mondiale correspondront à « *l'équivalent de 7 promotions de Nancy tués* », et la faiblesse constante des crédits alloué à l'administration des forêts contribuèrent à diminuer l'influence du corps durant la période de l'entre-deux-guerres (Guérin et Meyer, 2002, p.50). L'administration forestière, redevenu « Eaux et Forêts » depuis 1911, tâcha tant bien que mal de pratiquer leurs activités traditionnelles durant cette période marquée par le mauvais état des forêts due aux dégâts de la guerre et à la surexploitation.

Paradoxalement, c'est aussi à cette période que les Eaux et Forêts s'orientent vers de nouvelles tâches comme celle de la « *protection du patrimoine forestier face à l'industrialisation et l'urbanisation croissantes* » (Guérin et Meyer, 2002, p.50). Comme nous le verrons, un certain nombre de membres de l'administration, en métropole comme dans les colonies, s'impliquent en effet dans la mise en œuvre de mesures de protection de la nature.

En dehors de ses missions forestières, les Eaux et Forêts sont aussi historiquement chargé de la police de la chasse. Destitué de ces fonctions à la révolution française, l'administration des forêts est de nouveau chargée de cette mission à partir de 1830 dans les forêts domaniales et communales (Laverne *et al.*, 2002). En dehors de ces forêts, la tâche incombe aux gendarmes et gardes-champêtres. A partir du début du XXème siècle, les fédérations départementales de sociétés de chasse commencent à se créer et forme en 1926 le Comité national de la chasse, qui devient l'interlocuteur de la direction générale des Eaux et Forêts. Elle met alors en place une Commission de la Chasse, placée sous l'autorité d'un conservateur et composée d'officiers des Eaux et Forêts (voir Laverne *et al.*, 2002), qui contribue à orienter, avec les pratiquants eux-mêmes, la politique cynégétique. Une telle organisation perdurera jusqu'à la création, sous Vichy, du Conseil Supérieur de la Chasse.

Tout au long du XIXème siècle, les Eaux et Forêts ont aussi de manière épisodique, la responsabilité des missions de police, de surveillance et de conservation de la pêche. Ces missions sont parfois confiées au corps des Ponts et Chaussées et le plus souvent partagées entre les deux administrations (pour plus de détails sur ces missions, voir Laverne *et al.*, 2002).

L'administration des Eaux et Forêts joue enfin un rôle important dans l'administration des colonies. Elle est en effet chargée de gérer les forêts, de conserver les sols ou de conduire des missions de police de la

pêche ou de la chasse dans de nombreux contextes différents entre les forêts d'Afrique du Nord ou les forêts tropicales (pour des éléments détaillés du rôle des forestiers dans les colonies, voir Guillard, 2014).

En ce qui concerne le profil des membres de l'administration des Eaux et Forêts, le « personnel forestier supérieur » est principalement issu de l'aristocratie ou de la bourgeoisie (pour plus de détails, voir Buttoud, 1982). La part de la petite bourgeoisie et des classes populaires, en constante augmentation dans les recrutements à partir de la fin du XIXème siècle, reste moins élevé que dans l'ensemble de la fonction publique et de la haute administration. Pour Gérard Buttoud (1982, p.12), auteur d'une thèse sur l'administration des Eaux et Forêts, « *la composition sociologique du corps des Eaux et Forêts le rapproche plus du groupe des directeurs de ministère* ».

Comme l'indique Georges-André Morin (2010, p.244), auteur de nombreux travaux sur l'histoire des forêts, ce code forestier « *introduit de façon novatrice une dimension environnementale de la gestion forestière* ». Si l'ordonnance de Colbert avait vocation à protéger la ressource en bois, l'exposé des motifs du code forestier ajoute en effet de nouvelles fonctions à la forêt : « *[Les forêts] protègent et alimentent les sources et les rivières, elles contiennent et raffermissent le sol de nos montagnes, elles exercent sur l'atmosphère une heureuse et salutaire influence* » (cité dans Morin, 2010, p.244).

La protection des forêts devient donc petit à petit un enjeu de protection de l'« environnement », bien que le terme n'existait pas encore, et de gestion des risques naturels. Au XIXème siècle, leur rôle dans le climat local et dans la prévention contre les inondations et les glissements de terrain est donc déjà connu et sous-tend la mise en œuvre de mesures de protection de la nature basée sur la conservation des forêts. Cette mise à l'agenda des enjeux de déforestation débouche à partir de 1860 sur les lois de reboisement des terrains montagnes qui donnèrent un poids important à l'administration forestière dans l'administration des territoires. Hervé Gasdon (2012, p.83), auteur d'un article sur le reboisement des terrains de montagne au XIXème siècle, place d'ailleurs cette politique « *au même niveau que les constructions du réseau de voies ferrées ou des écoles de Jules Ferry, avec une mobilisation de moyens financiers et humains, considérables* ».

1.2. Une dynamique analogue dans les colonies

La dynamique est plus précoce encore dans les colonies occidentales. Un certain nombre d'auteurs ont depuis quelques années mis en évidence les liens forts entre l'émergence de la protection de la nature et les politiques coloniales (voir par exemple Arnold et Guha, 2009; Grove, 1992, 1997). C'est en effet d'abord dans les îles tropicales que les scientifiques constatent les conséquences de la déforestation sur le climat local et alarment les gouvernements sur les dangers d'une exploitation déraisonnée des forêts (Grove, 1992).

Ces alertes sont à l'origine des premières « réserves forestières » dans les colonies britanniques et françaises. Ces justifications « scientifiques » rencontrent par ailleurs l'intérêt des colons à asseoir leur autorité sur les populations locales en les privant de leurs droits traditionnels sur les ressources naturelles fournies par les forêts. Comme l'indique Christophe Bonneuil (1997, p.250-255), « l'indigène » est perçu et désigné comme une « catastrophe écologique », responsable à la fois du pillage de ces ressources et incapable de les gérer convenablement pour en assurer un rendement important.

Jusqu'à la fin du XIXème siècle et début du XXème siècle, ces discours sont relayés par les naturalistes, notamment ceux du MNHN, qui sont engagés dans une véritable entreprise de « mise en valeur » de ces ressources coloniales (Bonneuil, 1997, voir Section 1).

Un certain nombre de mesures de conservation des ressources forestières sont ainsi mises en place par les gouvernements coloniaux en Algérie (voir Ford, 2008 pour plus de détails), en Indochine

(voir Thomas, 2009 pour plus de détails) ou plus tardivement en Côte d'Ivoire (Ibo, 1993). En Algérie par exemple, une loi de 1851 faisait de toutes les forêts du territoire la propriété de l'État et en confiait la gestion à l'Administration des Eaux et Forêts. En Indochine, certaines forêts sont mises en réserves, c'est-à-dire qu'il se pratique sur ces territoires les « *grands principes de l'École forestière de Nancy […], dont celui, central, de "coupe méthodique"* » (Thomas, 2009, p.110).

Plus qu'une véritable prise de conscience sur les dégradations de la « nature », ce mouvement, qualifié de « ressourciste » dans la littérature française (voir par exemple Rodary, Castellanet, *et al*., 2003), vise surtout à maximiser les rendements plutôt qu'à protéger les éléments naturels. Certains auteurs ont d'ailleurs montré l'inefficacité de ces mesures à protéger la faune, la flore ou les milieux naturels de leurs destructions (sur le cas britannique, voir par exemple Adams, 2004; Arnold et Guha, 2009, sur le cas français, voir par exemple Thomas, 2009). Pour Frédéric Thomas (2009, p.134), ces réserves forestières mises en place dans les colonies « *sont, dans le meilleur des cas, des réserves de production très éloignées de la préservation des milieux forestiers tropicaux et, dans le plus commun, le paravent de régimes forestiers favorisant l'exploitation libre des massifs forestiers les plus riches* ». Ces mesures n'en constituent pas moins une première forme de préoccupation pour les forêts.

1.3. La protection des ressources piscicoles et cynégétique en métropole et dans les colonies

Les forêts, dont le bois constitue la richesse première, ne constitue pas le seul objet pour ces précurseurs d'une forme utilitariste de protection de la nature. La faune fait aussi l'objet d'une attention particulière. Tout comme les forêts, c'est une alliance entre scientifiques, administrateurs et gouvernements métropolitain et coloniaux qui aboutit à la mise en place des premières mesures concernant la protection d'espèce de faune bien particulière.

Pour Rémi Luglia (2015), historien et auteur d'une thèse sur la Société Nationale d'Acclimatation (SNA) de 1854 à 1939, c'est au sein de cette société savante fondée en 1854 sous le nom de Société Zoologique d'Acclimatation et proche du Muséum National d'Histoire Naturelle, que se développe un certain nombre de réflexions favorables à l'émergence d'une protection ciblant la faune.

Malgré un encadrement précoce des pratiques de pêche à travers les ordonnances de 1829 et 1830 qui fixaient des périodes de pêche et indiquaient les espèces qu'il était possible de pêcher (Bouvet, 1992), les membres de la Société d'Acclimatation s'inquiètent du « *dépeuplement des cours d'eau* » (Luglia, 2013). La situation est perçue comme assez inquiétante par ces savants pour requérir auprès de l'État l'édiction de nouvelles mesures d'encadrement des pratiques, de contrôle des pollutions industrielles ou encore de mise en place des premières passes à poisson (Luglia, 2013, 2015).

Ce qu'il est intéressant de noter c'est que l'enjeu n'est pas ici la seule « protection ». Tout comme les ressources forestières, il s'agit plutôt d'augmenter les stocks disponibles, quitte à développer des méthodes très gestionnaire comme la pisciculture et la réintroduction (pour plus de détails sur ce point, voir par exemple Malange, 2009). Une citation de l'époque que nous empruntons à Jean-François Malange (2009), auteur d'une thèse sur l'histoire des pratiques de pêche du XIXème au début du XXème, illustre très bien cette forme de protection particulière et très utilitariste qui s'opère sur la « protection » de la ressource piscicole :

« *La plupart des poissons peuvent être cultivés artificiellement dans les établissements piscicoles, et si l'on ne peut sauver les bêtes menacées par la contamination des rivières, on pourra, du moins, les remplacer quand elles auront péri.* » Le petit journal[81], 12 mars 1902

Une protection analogue du gibier se met en place à partir du XIXème siècle. La démocratisation, le braconnage et certaines pratiques de chasse préoccupent les élites qui obtiennent un encadrement plus strict de la chasse en 1844 (e.g. permis de chasse, période de chasse) (pour plus de détails sur cette loi, voir Estève, 1997).

De manière analogue à la pêcherie, et ce en dépit de l'encadrement des pratiques, les constats sur la disparition du gibier se multiplient tout au long du XIXème siècle, notamment parmi les membres de la Société d'Acclimatation qui dénoncent le manque de règlementation des pratiques de chasse (Luglia, 2015).

Dès la fin du XIXème siècle, ils proposent la mise en place de territoires dans lesquelles la chasse serait interdite et le gibier pourrait trouver un endroit propice à la restauration de ses populations. De telles mesures ne se mettent en place que bien plus tardivement. En métropole, il faut attendre 1934 pour qu'une loi donne corps à ces réserves de chasse et que l'État assure un financement pour leur gestion.

A notre connaissance, très peu de littérature existe sur l'histoire de la gestion et de la protection du gibier dans la première moitié du XXème siècle en métropole. Les travaux en science sociale se sont surtout attachés à faire une ethnographie des chasseurs (voir par exemple Bozon et Chamboredon, 1980), se sont focalisé sur l'histoire du droit de la chasse (voir par exemple Charlez, 2014) ou se sont intéressés aux transformations de la chasse tout au long de la seconde moitié du XXème siècle (voir par exemple Darbon, 1997 ; Traini, 2003). Nous n'avons donc pas trouvé beaucoup d'information sur les pratiques concrètes de gestion du gibier (e.g. forme précoce de plans de chasse, réserves de chasse). Les seules informations que nous avons pu trouver sur la mise en œuvre de ces réserves de chasse sont issues d'un article d'Annie Charlez (2007), indiquant que les réserves de chasse ne seront créés qu'après la seconde guerre mondiale sur le territoire métropolitain.

Dans les colonies, les sociétaires la société nationale d'acclimatation fustigent le retard de la France en matière de protection de la faune par rapport à l'empire britannique, sans qu'il soit véritablement possible d'en mesurer le véritable fondement (Luglia, 2015). Les mesures établies au sein des colonies britanniques au long du XIXème siècle souffraient semble-t-il en effet de la même inefficacité en matière de protection du gibier (voir par exemple Adams, 2004).

Dans l'empire français, la réalisation la plus marquante est probablement celle du titulaire de la chaire de « Pêcheries et production coloniales d'origine animale » du MNHN et membre de la Société National d'Acclimatation, Abel Gruvel. Soutenu par le ministère des colonies, il parvient à faire créer un comité national permanent pour la protection de la faune coloniale en 1925. Ce dernier avait pour objectif d'« *établir la liste, par Colonie, des espèces en danger et la modalité de cette protection ; adresser cette liste aux gouverneurs des Colonies ; et établir les bases d'une réglementation* » (Debaz, 2011). Il était pour cela composée d'une alliance entre zoologistes et chasseurs coloniaux et fut responsable de la création d'un certain nombre de réserves de chasse sur les territoires coloniaux français (Debaz, 2011). Comme l'indique Josquin Debaz (2011), auteur d'un article qui revient sur le rôle et la pensée d'Abel Gruvel et qui est à notre connaissance le seul historien à s'être intéressé à

[81] Le petit journal est un quotidien parisien qui a paru de 1863 à 1944 et qui fait partie des quatre plus grands quotidiens français.

cette commission, ses réalisations sont intimement liées aux intérêts économiques plus qu'à un impératif moral de protéger la faune des colonies.

C'est pourtant dans ce cadre de la protection de la faune sauvage chassée que les premiers traités internationaux sur la protection de la nature sont signés par les principales puissances coloniales. C'est par exemple le cas de la convention pour la préservation des animaux, des oiseaux et des poissons d'Afrique, appelée la convention de Londres, qui est signée en 1900 par la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, le Portugal ou encore l'Espagne[82]. Cette dernière divise en différentes catégories de protection ou d'exploitation plus ou moins stricte la faune africaine qui faisait déjà l'objet de différentes mesures de protection dans l'empire britannique (pour plus de détail sur le cas britannique, voir Adams, 2004). L'objectif d'une telle convention était alors bien de préserver une ressource sur le long terme, le gibier, dans une perspective avant tout utilitariste et favorisant la domination d'une « élite blanche » sur le droit des populations autochtones (pour un traitement plus approfondi de cette question et ses conséquences sur les politiques de conservation actuelles, voir Blanc, 2020).

1.4. La protection des animaux « utiles » : les oiseaux au secours des rendements agricoles

Une dernière forme de protection de la faune émerge déjà au XIXème siècle, celle des animaux dits « utiles ». S'ils ne constituent pas à proprement parlé des « ressources naturelles », nous avons regroupé de telles considérations étant donné le caractère avant tout utilitariste de ces préoccupations.

Tout au long du XIXème siècle et jusqu'au début du XXème siècle, les naturalistes de la SNA débattent régulièrement de l'« utilité », pour l'humain bien sûr, des espèces et de l'intérêt de protéger celles qui fournissent certains services (Luglia, 2015). La protection des oiseaux est en ce sens tout à fait intéressante.

Tout au long du XIXème siècle, les sociétés savantes multiplient les constats, bien souvent sans véritablement fondements scientifiques, sur la raréfaction des oiseaux (Chansigaud, 2013 ; Guyonnet, 1993 ; Luglia, 2015). Les conséquences de cette disparition sont pour les scientifiques de l'époque tout à fait alarmantes : leur diminution entraîne une multiplication des insectes qui entraîne à son tour une baisse des rendements agricoles. La mobilisation de ces sociétés savantes se heurta en France à l'importance de la chasse traditionnelle et ne parvint pas à obtenir de résultats significatifs dans ce domaine (pour plus d'informations, voir Chansigaud, 2013). Ces résultats, mis à l'agenda par les élites scientifiques de plusieurs pays d'Europe, aboutirent à la signature en 1902 par 12 pays de la *Convention Internationale sur la Protection des oiseaux utiles à l'agriculture*, l'un des premiers accords internationaux de protection de la nature au sein des territoires européens non coloniaux.

1.5. La France, pas si en retard dans la préoccupation pour les « ressources naturelles »

A la lumière de ces résultats, on peut observer que la trajectoire française en matière de protection des ressources naturelles n'est pas si différente des autres puissances occidentales. Elle est d'ailleurs présente lors des réunions internationales en la matière et en signe les traités. Instruments de domination au service de l'économie, une forme utilitariste de protection de la nature se met en place pour conserver les ressources forestières, piscicoles ou cynégétiques et protéger les espèces « utiles ».

L'ensemble de ces idées, réalisations et acteurs, qui prennent de plus en plus d'importance au cours du XIXème siècle est révélateur de l'émergence d'un impératif de « gestion rationnelle » des

[82] Data from Ronald B. Mitchell. 2002-2018. International Environmental Agreements Database Project (Version 2018.1). Available at: http://iea.uoregon.edu/ Date accessed: 27 June 2018

ressources naturelles. Si ces mesures trouvent majoritairement leur application dans les colonies, c'est notamment parce qu'elles fournissent aux colons des outils de contrôle et de domination sur les ressources naturelles au détriment de l'usage traditionnel des populations autochtones. Il s'agit néanmoins de ne pas occulter tout un ensemble de mesures qui, en métropole, préfigure déjà un certain intérêt pour la nature et sa protection (e.g. RTM, législation sur la chasse et la pêche).

Si ces préoccupations encore sectorisées ne sont pas centrées sur un programme cohérent et coordonnée visant à protéger la « nature », elles n'en constituent pas moins les fondements d'un intérêt pour la faune ainsi que pour certains milieux dits « naturels »[83] comme les forêts. D'ailleurs, pour Rémi Luglia (2013, p.199-200), « *la question du dépeuplement des cours d'eau constitue, avec la chasse et le débat sur l'utilité des espèces, un des principaux support internes de ce lent cheminement vers la protection de la nature* ». Naturalistes engagés dans la valorisation des ressources coloniales, cadres de l'administration forestière, gouvernements coloniaux et législateurs métropolitains, si leur alliance varie en fonction des territoires ou des enjeux, l'émergence de ces préoccupations est bien le produit de l'intérêt d'une élite qui fait émerger une prise de conscience précoce et bien ciblée des dégradations environnementales.

Ces préoccupations « ressourcistes » se différencient d'un deuxième courant qui émerge plus tardivement sur des considérations moins utilitaristes et que nous allons présenter dans la partie suivante. Dans la continuité de l'analyse de Rémi Luglia (2015) sur l'émergence de la protection de la nature en France, nous parlerons du courant des « savants », car ce dernier réunira majoritairement des naturalistes dont les revendications se distingueront de celles de leurs homologues du courant « ressourciste ».

2. Les « savants » et la mobilisation des concepts scientifiques pour protéger la nature au début du XXème siècle dans l'empire français

Dans cette partie, nous mobiliserons en grande partie les travaux de Rémi Luglia (2015), auteur d'une thèse sur l'émergence de la protection de la nature en France. Ce dernier, par l'étude de l'activité de la Société Nationale d'Acclimatation depuis sa création en 1854 et jusqu'à la veille de la seconde guerre mondiale, est revenu sur les débats qui ont traversé la société savante durant un siècle en se focalisant sur l'intérêt de ces derniers pour la « protection de la nature ».

Nous avons complété ses recherches par l'analyse de divers autres documents de l'époque pour compléter et confronter à d'autres contextes, notamment colonial, les analyses établies dans son ouvrage qui nous sert de référence sur le sujet. Nous nous sommes pour cela penchés sur certains écrits traitant de la protection de la nature publiés dans la revue des Eaux et Forêts[84] ainsi que sur une publication de la Société de Biogéographie de 1937[85] sur les parcs nationaux et les réserves naturelles et de laquelle nous tirons bon nombre de citations destinées à éclairer la vision « savante » de la protection de la nature. Nous avons enfin consulté les publications d'Henri Humbert acteur central de

[83] Le caractère « naturel » des forêts issues des politiques de reboisement ou dont les coupes sont gérées méthodiquement est en effet à relativiser.

[84] Les numéros de la revue des Eaux et Forêts de 1842 jusqu'à 1948 sont disponibles et consultables en ligne sur la bibliothèque numérique Gallica de la Bibliothèque Nationale de France (https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb328583731/date.item).

[85] Société de Biogéographie (1937). Contribution à l'étude Des Réserves Naturelles et Parcs Nationaux, (Paris: Le chevalier), pp. 1–267. Ouvrage disponible et consultable en ligne sur la bibliothèque numérique Gallica de la Bibliothèque Nationale de France (https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6513540v.texteImage).

la protection de la nature à Madagascar, et notamment un rapport rédigé en 1940 sur la protection de la nature dans les territoires d'outre-mer[86].

2.1. Le courant naturaliste préoccupé par la protection de la nature « vierge » dans les colonies : la création des premières réserves intégrales à Madagascar

Si nous avons mentionné l'existence d'une alliance entre les scientifiques du Muséum, les ingénieurs de l'administration forestière et les administrations coloniales dans la mise en valeur des ressources naturelles, cette entente commence à se dégrader au début du XXème siècle. Comme l'indique Yannick Mahrane *et al.* (2013), les naturalistes du Muséum perdent peu à peu de leur influence dans le gouvernement des colonies et sont remplacés par les ingénieurs des Eaux et Forêts. L'inventaire des richesses tropicales laisse place à la gestion et l'optimisation de la production de ces ressources et favorise les connaissances techniques des ingénieurs au détriment de celles des naturalistes.

Le Muséum, dont la centralité scientifique se voit concurrencée par les universités, doit faire face à une seconde crise d'influence vis-à-vis des Eaux et Forêts et du gouvernement colonial qui l'oblige une fois de plus à se réinventer. Sur le plan scientifique, il confirme son orientation coloniale avec la création d'un laboratoire de biologie appliquée aux colonies (1901) ou de productions coloniales d'origine animale (1912).

Cependant, certains scientifiques du Muséum, dont ses directeurs successifs, tentent en parallèle de faire émerger une nouvelle problématique, celle de la destruction de la nature coloniale, qui constitue pour Christophe Bonneuil (1997, p.94) un autre moyen de garder un rôle important dans l'administration des colonies à travers la création d'une nouvelle responsabilité, la protection de la nature.

Le Muséum, sous l'influence de son directeur, Edmond Perrier, par ailleurs président de la Société Nationale d'Acclimatation, se positionne ainsi dès le début du XXème siècle dans un rôle de plus en plus critique vis-à-vis des impacts de la colonisation sur la nature (Ford, 2004 ; Luglia, 2015 ; Mahrane *et al.*, 2013). Certains naturalistes font émerger de nouvelles problématiques comme celles de l'homogénéisation des forêts tropicales par la gestion menée par les forestiers (Thomas, 2009) et poursuivent leur entreprise visant à dénoncer les conséquences de la colonisation sur la disparition de certaines espèces terrestres comme marines (Debaz, 2011 ; Luglia, 2015).

Louis Mangin, qui prend la suite d'Edmond Perrier à la présidence de la SNA et à la direction du Muséum en 1919, confirme peu à peu dans ses discours cette orientation et place la « *conservation des espèces botaniques ou zoologiques menacées d'extinction* »[87] au premier rang des préoccupations de la Société.

Cette nouvelle orientation ne constitue pas seulement une opportunité pour le Muséum mais aussi pour les naturalistes de la Société Nationale d'Acclimatation. Au tournant du siècle, les nombreuses tentatives d'acclimatation d'espèces de faune s'étaient en effet pour la plupart soldées

[86] Humbert, H. (1940). La protection de la nature dans les territoires d'outre-mer pendant la guerre. In Communication Faite à l'Académie Des Sciences Coloniales, (Paris: Société d'éditions géographiques, maritimes et coloniales), disponible à la bibliothèque du Muséum National d'Histoire Naturelle.

[87] Citation issue du discours de Louis Mangin prononcé à la séance publique annuelle de distribution des récompenses de la SNA de 1929 emprunté à Rémi Luglia (2015).

par des échecs (voir Luglia, 2015[88]). De même que le Muséum, la Société se positionne donc stratégiquement sur le sujet de la protection de la nature.

Si le thème en soi n'est pas novateur, comme nous avons pu le voir dans la partie précédente, ces naturalistes vont néanmoins se distinguer par leurs motivations, leurs cibles et leurs outils. Il nous semble que ce mouvement se différencie du précédent au sens ou ces savants vont essayer de faire de la disparition des espèces – y compris celles qui seraient à première vue jugée inutiles économiquement – un problème en soi. Si les arguments économiques et utilitaristes qui caractérisent le mouvement ressourciste ne sont pas totalement exclus des discours, ils ne sont pas centraux et apparaissent plutôt de manière secondaire en promettant la sauvegarde de ressources encore non découvertes et dont la perte serait irrévocable. Contrairement par exemple aux ressources piscicoles, dont on a vu qu'elle pouvait être remplacées grâce au développement de la pisciculture, c'est aussi le caractère d'irréversibilité de la perte des espèces qui est aussi mis en avant.

L'orientation coloniale du Muséum n'est pas sans lien avec l'émergence de cette nouvelle forme de protection. L'observation des dynamiques de la végétation tropicale, sous l'influence de l'humain, fait naître de nouvelles préoccupations parmi certains botanistes comme Henri Humbert (pour plus d'information sur cet acteur, voir Encart 4). C'est d'ailleurs sur les écrits de ce dernier, et en particulier un article de 1937 intitulé « La protection de la nature dans les pays intertropicaux et subtropicaux »[89] que nous nous sommes penchés pour mieux comprendre les caractéristiques de ce mouvement de protection de la nature.

Encart 4. Biographie d'Henri Humbert.

Né en 1887 et mort en 1967, **Henri Humbert** est un botaniste, professeur au Muséum National d'Histoire Naturelle. Il obtient sa licence ès sciences naturelles à Paris en 1909 et un diplôme d'étude supérieur de botanique à l'École Normale Supérieure en 1910. En 1931, il obtient la chaire de botanique du Muséum National d'Histoire Naturelle qu'il occupe jusqu'en 1958. Il est élu en 1951 à la section de botanique de l'Académie des Sciences de l'Institut de France. Il est notamment connu pour ses travaux de botaniques à Madagascar et plus généralement de phytogéographie dans diverses régions du globe (Keraudren et Aymonin, 1968). Il préside aussi la Société Botanique de France de 1940 à 1944.
Il participe activement à la création de l'Union Internationale de la Protection de la Nature en étant l'un des délégués français aux réunions internationales. Pour M. Keraudren et G. G. Aymonin (1968, p.222), il « *s'est toujours préoccupé d'évaluer les influences possibles des activités humaines, directes ou indirectes* », sur la flore, ce qui l'a conduit à élaborer les premières réserves naturelles à Madagascar et à s'intéresser précocement aux enjeux de protection de la nature. Il participe à l'ouvrage de la Société de Biogéographie de 1933 en rédigeant un chapitre sur « *La protection de la nature dans les pays intertropicaux et subtropicaux* ». Il est membre du CNPN jusqu'à sa mort.

C'est bien de l'observation de ces forêts tropicales coloniales qu'Henri Humbert et certains de ses contemporains prennent conscience et dénoncent certaines pratiques humaines, et en premier lieu, les feux de brousse pratiqués par les populations autochtones et les colons pour défricher ces forêts. Ces pratiques sont tenues pour responsables de la disparition des « *peuplements végétaux primitifs* » dont il ne reste plus que des « *lambeaux* » :

> « *Et c'est ainsi que se pose dès à présent le problème de la protection de la nature sous son aspect le plus angoissant ; à mesure que s'intensifie la pénétration humaine et ses méthodes barbares de destruction vis-à-vis des peuplements végétaux primitifs, méthode que l'homme*

[88] « *Sachons reconnaître que ces efforts [d'acclimatation] ont été vains pour doter notre pays des animaux et des plantes agricoles dont en 1854 nous considérions l'introduction comme désirable.* » Citation du président de la Société Nationale d'Acclimatation lors de la séance du 13 décembre 1895 (cité dans Luglia, 2015).
[89] Humbert, Henri (1937), « La protection de la nature dans les pays intertropicaux et subtropicaux », in Contribution à l'étude des réserves naturelles et parcs nationaux, Paris, Le chevalier, p. 159-180.

dit civilisé a considérablement aggravées, quant à l'ampleur des résultats, sous prétexte de « défrichement », la régression de la majeure partie des végétations de type autochtone s'accélère. Dès maintenant, certains types de forêt ou de « bush » propres à telle ou telle aire naturelle de végétation, soit sur les continents, soit dans les îles grandes ou petites, ont totalement disparu en tant que formation, et leur existence ne peut plus se déceler que par la présence d'individus épars ou de minuscules lambeaux ayant échappé jusqu'ici à l'action des incendies ou au défrichement mécanique grâce à quelque obstacle naturel. Avec eux ont disparu ou sont en voie de disparition immédiate toutes les espèces que ces types de végétation possédaient en propre, et non seulement les espèces végétales, mais encore les espèces animales qui leur étaient liées directement ou indirectement. » (Humbert, 1937, p.170-171).

La disparition de ces formations dites « primitives », c'est-à-dire « *vierge de toute ingérence humaine de nature à fausser l'équilibre établi* »[90] (Humbert, 1937, p.165), est au cœur d'une « protection de la nature » qui en porte cette fois-ci bien le nom, comme l'illustre le titre de l'article d'Henri Humbert.

On retrouve dans ses écrits de nombreuses similitudes avec la pensée écologiste qui se développe depuis le début du XXème siècle dans le monde anglo-saxon (voir Section 1) et qui va fonder son cadre d'action en matière de protection de la nature. Il associe en effet cet « *équilibre établi* » de la végétation à la conjonction d'un ensemble de facteurs non déterministe et évolutifs :

« *La végétation d'un territoire donné, dans les conditions naturelles, c'est-à-dire en dehors de l'action que l'homme exerce par le fer et par le feu […] est composée d'espèces formant des peuplements complexes en équilibre relativement stable vis-à-vis des facteurs climatiques, édaphiques […] et biotiques (c'est-à-dire se rapportant à l'action réciproque des êtres vivants, tant végétaux qu'animaux et microorganismes).* » (Humbert, 1937, p.162).

On ne peut en effet ici que constater l'analogie avec le concept d'« association végétale » issu des sciences de la végétation et qu'Henri Humbert mobilise d'ailleurs alternativement avec ceux de « végétation » ou de « formation ».

L'emprunt à la pensée écologique naissante ne s'arrête d'ailleurs pas à cette seule notion de « végétation ». Ces équilibres forment en effet les « climax », concept clé de l'écologie Clementsienne (voir Section 1), qu'il définit comme le « *stade final du peuplement végétal naturel, le mieux équilibré biologiquement, tant vis-à-vis des facteurs climatiques et édaphiques qu'en ce qui concerne les facteurs biotiques* » (Humbert, 1937, p.164). Les forêts tropicales constituent justement cet état climacique qui résulte de l'aboutissement d'un lent processus d'évolution de la végétation.

Le climax ne constitue cependant pas « *un groupement figé, immuable* ». Comme tout association végétale, son état varie au gré des perturbations d'origine naturelle ou anthropique qui introduisent dans leur évolution des « *alternances de séries progressives ou régressives* » (Humbert, 1937, p.164-165). Les perturbations humaines ont cependant un statut particulier car elles sont

[90] Nous ne rentrons ici pas dans les débats sur la réalité ou non d'un état de nature « *intact* ». C'est bien un état qui est perçue par les naturalistes et nous le traitons comme tel. Nous souhaitons néanmoins souligner que cette spécificité fait déjà l'objet de débats à l'époque. Comme l'illustre la contribution de Clément Bressou (1937, p.264) dans ce même numéro, l'idée selon laquelle il n'existe pas de nature « vierge » est déjà présente : « *Qu'on le veuille ou non, l'influence de l'homme et l'action perturbatrice de la civilisation se fait presque toujours sentir, à des degrés divers et souvent à une très grande distance. […] On citerait des exemples nombreux où cette « mise en réserve intégrale » de territoires cependant étendus a été faussée par l'action involontaire de l'homme et où celui-ci, au contraire, a dû intervenir pour rétablir le jeu naturel des facteurs écologiques.* ». D'ailleurs Henri Humbert lui-même souligne les pratiques millénaires des feux de brousse, sans néanmoins faire le lien entre l'existence de l'état de nature qu'il observe et ces usages de la nature.

susceptibles d'entraîner un point de non-retour sur l'état de la végétation et conduire à un autre état d'équilibre, le « *paraclimax* ». Henri Humbert cite ainsi la disparition du « *sol superficiel humifère* » résultant de la « *destruction répétée de la couverture végétale* » qui anéanti toute possibilité de restauration d'un état climacique dans les régions « *à insolation vive, et à pluies violentes* » (Humbert, 1937, p.169). C'est alors une végétation xérophile[91] qui se développe en lieu et place du « climax » qui ne peut être retrouvé du fait de l'incapacité à restaurer cette couche superficielle. Ce sont donc toutes les espèces dépendantes des formations climaciques qui menacent de disparaître face aux dégradations humaines.

Henri Humbert emprunte donc les principes dynamiques et évolutifs de l'écologie anglo-saxonne pour justifier de l'intérêt de protéger la nature. Un point crucial de ces préoccupations réside dans la destruction « *définitive* », c'est-à-dire irréversible, de la « *sylve autochtone* » (Humbert, 1937, p.170). L'irréversibilité des destructions est ainsi un motif essentiel pour légitimer l'action en matière de protection, consistant pour l'essentiel à limiter les défrichements.

Pour faire face à ces destructions, ces scientifiques proposent un modèle original de protection qu'ils nomment la « réserve naturelle intégrale », c'est-à-dire un territoire dans lequel toute forme d'exploitation et d'activité humaine autre que scientifique serait interdite. Ils associent donc à ce « construit scientifique » qu'est le climax, un nouvel instrument caractéristique de ce que Yannick Mahrane *et al*. (2013, p.76) nomment le « *préservationnisme naturaliste* ».

C'est à Madagascar, sur le rapport de George Petit, zoologue au MNHN, Henri Perrier de la Bâthie, botaniste amateur expert de la flore malgache (pour plus d'informations sur ce botaniste voir l'hommage d'Henri Humbert, 1958) et Modeste Louvel, inspecteur des Eaux et Forêts à Madagascar et membre de la Société botanique que sont créés en 1928 dix réserves naturelles intégrales (Petit, 1928)[92].

L'implication de ce zoologue illustre bien les liens qui se créent petit à petit entre les défenseurs de la faune et les défenseurs de la flore à travers la mise en lumière des interactions existantes entre l'un et l'autre. La pratique en matière de protection de la nature conduit ainsi à l'interdisciplinarité que les anglo-saxons cherchaient à développer dans le développement de l'écologie en tant que discipline scientifique.

Henri Humbert participa pour sa part à la création d'une onzième réserve de ce type. Selon ses propres termes, ces réserves furent pensées selon des critères biologiques précis que seuls les experts scientifiques sont à même de déterminer :

> « *Les réserves naturelles intégrales de Madagascar […] ont été « découpées » dans des portions intactes et inhabitées de la végétation primitive (climax) correspondant aux types de climat les plus variés de l'île […] et elles ont été échelonnées en altitude jusqu'aux plus hauts sommets […]. L'essentiel, c'est le maintien dans son intégrité première du complexe biologique constitué par la végétation intacte et la faune […] liée directement ou indirectement à la flore. […* Le service des Eaux et Forêts] *assume la responsabilité […] de leur surveillance contre toute dépradation possible ; il est placé sous le contrôle scientifique du Muséum National d'Histoire Naturelle pour tout ce qui concerne la recherche […].* » (Humbert, 1937, p.173-174)

Ces naturalistes ne créent donc pas seulement un instrument. Ils créent aussi une forme d'expertise indissociable de sa mise en œuvre. Seuls des « *observateurs qualifiés* » sont capable de choisir la

[91] Se dit d'organismes vivant dans des milieux pauvres en eau.
[92] Petit, G. (1928). L'Organisation des Réserves naturelles à Madagascar. Rev. Bot. Appliquée Agric. Colon. 8, 272–274.

« *répartition géographiquement judicieuse* » de ces réserves (Humbert, 1940, p.4)[93]. Il ne suffit pas seulement de déterminer leur emplacement, il faut aussi choisir des étendues suffisantes pour les « *mettre à l'abris de l'influence perturbatrice* » directe et indirecte de l'humain, pour « *représenter au mieux la diversité de la composition floristique et faunistique* » et pour « *laisser aux animaux l'espace qui leur est nécessaire* » (Humbert, 1940, p.5).

Les connaissances associées aux sciences du végétal deviennent donc essentielles à l'identification des formations climaciques et à la création de ce type de réserve que les naturalistes français parviennent à inscrire dans le droit international avec la signature en 1933 par 9 puissances coloniales de la Convention de Londres relative à la « *protection de la faune et de la flore à l'état naturel* ».

On comprend désormais mieux l'intérêt d'avoir présenté dans une première section le développement des sciences du végétal. Si nous avions évoqué l'intérêt des concepts scientifiques pour la gestion des ressources naturelles et l'usage des terres, cette « science de gestion » se voit ici transformée en « science de protection ». Les mêmes concepts sont en effet mobilisés pour justifier et construire les outils adaptés à une forme de protection plus désintéressée d'une nature perçue à travers des construits scientifiques.

En dehors de Madagascar, les réalisations en la matière restent cependant relativement rares. Un rapport sur la protection de la nature dans les territoires de la France d'outre-mer[94] présenté par le général Andlauer[95] et le professeur Roger Heim[96] en 1947 dans le cadre d'une conférence internationale pour la protection de la nature à Brunnen ne mentionne la création que de quatre autres réserves de ce type sur l'ensemble des colonies françaises. Dans les colonies, ce sont plutôt d'autres formes de protection qui sont privilégiées et qui ne répondent pas aux critères de protection des réserves naturelles de ces savants :

> « *D'autre part, bien que, entre la conception de Parc national et celle de Réserve naturelle, il y ait de nombreux points communs, la nécessité d'une distinction entre les deux expressions s'est peu à peu imposée […]. […] la formule de « Parc national » fait souvent passer au premier plan soit la valeur esthétique du cadre (suivant la conception américaine), soit l'intérêt offert par la population animale (Parc national Krüger au Transvaal), et peut n'accorder qu'une importance de second ordre à l'état de la végétation ; de plus et surtout, la conception de Parc national implique une invitation au tourisme, dont le développement, tant par l'afflux croissant des visiteurs que par les travaux d'aménagement auquel il conduit, peut amener les perturbations les plus graves dans les peuplements végétaux et troubler la distribution des animaux, ce qui*

[93] Humbert, H. (1940). La protection de la nature dans les territoires d'outre-mer pendant la guerre. In Communication Faite à l'Académie Des Sciences Coloniales, (Paris : Société d'éditions géographiques, maritimes et coloniales), p. 8.

[94] Rapport général sur la protection de la nature dans les territoires de la France d'Outre-mer, Conférence internationale pour la protection de la nature, Brunnen, 1947. Ce rapport fut d'abord préparé par le Comité National pour la Protection de la Nature dans les Territoires de la France d'Outre-Mer pour la Conférence Internationale pour la Protection de la Faune et de la Flore en Afrique, en Asie tropicale et dans le Pacifique Australe qui devait se tenir en 1939 à Londres. En raison de la guerre, cette réunion internationale fut annulée et le rapport de 1947 est une actualisation du précédent.

[95] Les raisons de la présence de ce général de l'armée, ancien gouverneur militaire de la Sarre, au côté de Roger Heim nous sont inconnues.

[96] Professeur au Muséum National d'Histoire Naturelle et titulaire de la chaire de cryptogamie, nous reviendrons dans le Chapitre 2 sur ce personnage qui a joué un rôle important dans la protection de la nature en France.

va à l'encontre du but de protection absolue auquel répond spécialement l'institution de Réserves naturelles. » (Humbert, 1937, p.161)

« *Il existe, d'autre part, des territoires où la protection, d'un autre caractère, s'exerce dans un but d'exploitation : telles sont les Réserves de chasse, les Réserves de pêche, les Réserves forestières : nous les mentionnons ici pour mémoire et afin de préciser qu'elles ne doivent pas être confondues avec les Réserves naturelles ou les Réserves spéciales définies plus haut.* » (Humbert, 1940, p.6)

« *[…] il n'est pas rare de voir le mot réserve utilisé sans aucune spécification ou encore les réserves naturelles confondues avec les réserves forestières*. » (Petit, 1937, p.5)[97]

Ce sont donc ces scientifiques eux-mêmes qui distinguent leur réalisation et leur forme de protection de la nature des pratiques déjà existantes en la matière et destinées à l'exploitation des ressources (voir plus haut). Cet effort ne se fait d'ailleurs pas sans controverse avec ces autres pratiques de protection de la nature.

2.2. Une protection de la nature qui se distingue par son caractère non-interventionniste

Dans un ouvrage de la Société de Biogéographie daté de 1937 et dédié à l'étude des réserves naturelles et des parcs nationaux intitulé *Contribution à l'étude des réserves naturelles et des parcs nationaux*, Georges Petit et Henri Humbert s'opposent tous deux à un récent article d'Alain Joubert (1935)[98], inspecteur des Eaux et Forêts, publié dans la revue mensuelle des Eaux et Forêts et consacré aux réserves naturelles :

« *Dans cette note, Joubert confond, sous le nom de « Réserve biologique » le cas de la forêt de Valbonne (Gard), qui n'est autre qu'une Réserve forestière de reconstitution de forêt méditerranéenne dégradée (type de Réserve d'un intérêt indiscutable d'ailleurs) avec celui des Réserves naturelles intégrales telles que celles de Madagascar, constituées pour sauvegarder des témoins plus ou moins étendus (de 1000 à 80.000 ha.) de nature tropicale primitive qu'il ne connaît pas. […] Il conclut à la nécessité d'une intervention dans la conduite des réserves naturelles […]. Mais vouloir intervenir à l'intérieur de leur périmètre pour imprimer à leur évolution une ou des directions données, c'est aller exactement à l'encontre de la conception qui a présidé à leur institution.* » (Humbert, 1937, p.160-161)

« *Au moment de remettre ce manuscrit à l'impression, je reçois une brochure de A. Joubert, consacrée aux réserves naturelles (conception, conduite, réalisations françaises à envisager). […] Je puis seulement indiquer que A. Joubert et moi-même ne nous entendons pas sur les points essentiels. L'auteur attaque, en effet, les principes mêmes de la réserve naturelle, placée en dehors de toute intervention humaine, principes qu'il trouve trop simplistes et qui ne correspondent qu'à des apparences. […] Il ne s'agit pas, comme le crois A. Joubert, d'espérer que la nature abandonnée à elle-même rétablira un ordre disparu. Les réserves naturelles de Madagascar ont pour but de sauvegarder les derniers témoins incontestables de la végétation primitive*. » (Petit, 1937, p.12)

Dans ce débat, ce n'est pas l'intérêt de la protection de la nature ou de la mise en place de réserve qui est en jeu, ce sont bien les moyens d'intervenir au sein de ces réserves. Pour mieux comprendre les

[97] Petit, G. (1937). Protection de la nature et questions de "définitions." In Contribution à l'étude Des Réserves Naturelles et Parcs Nationaux, (Paris : Le chevalier), pp. 5–14.
[98] Joubert, A. (1935). Réserves naturelles. Leur conception, leur conduite, les réalisations françaises à envisager. Rev. Eaux For. 687–703, 796–813.

différences de conception, il nous semble essentiel de revenir sur les différents terrains sur lesquels ils basent leurs observations.

Alain Joubert est un inspecteur des Eaux et Forêts qui n'a jamais voyagé dans les colonies et qui n'a donc jamais observé la nature tropicale (Guillard, 2014). Il tire en majeure partie ses observations de la nature métropolitaine, et notamment de la forêt de Valbonne[99], protégée dans un objectif bien particulier, celui de restaurer un milieu dégradé. Avec Roger Ducamp, conservateur des Eaux et Forêts, il fait partie d'une école bien particulière de forestier dites de Nîmes (voir sur ce point Mure et Lepart, 2005). Cette école dénonce la destruction des forêts méditerranéennes sous couvert de rentabilité et propose un modèle visant à conduire les forêts vers « *une situation climacique* ». Si on retrouve le même concept que celui trouvé chez les naturalistes, il est utilisé par ces forestiers dans un but de restauration et non pas uniquement de protection. Or, les pratiques du forestier constituent précisément le moteur de cette « *résurrection de la Sylve* », comme nous l'expose Roger Ducamp dans un article de la revue des Eaux et Forêts sur la forêt de Valbonne :

> « *Dans cette recherche du rétablissement d'un « milieu en progression » le « forestier » va être autorisé, au cours de ses interventions améliorantes successives, à faire passer au deuxième plan toute préoccupation de rendement […]. Voilà comment l'ensemble du massif de Valbonne […] va être ramené progressivement vers la Nature, dont la loi fondamentale, celle du « moindre effort », soigneusement respectée, recevra néanmoins l'appui et le concours du « forestier » chargé de guider la marche évolutive du massif*. » (Ducamp, 1933, p.284)

Pour ces ingénieurs des Eaux et Forêts, le forestier est « *chargé "de guider la marche évolutive du massif"* » (Ducamp, 1933, p.284) par une intervention active.

C'est là la différence fondamentale avec les naturalistes qui observent pour leur part la nature tropicale et sa disparition. L'état de nature qu'observent ces derniers n'est pas interprété comme un milieu à restaurer mais bien comme un milieu à protéger résultant d'une lente évolution vers ce qu'ils appellent l'« équilibre naturel », c'est-à-dire en dehors de l'influence de l'humain. Pour ces naturalistes, l'intervention humaine dans des systèmes aussi complexes que les milieux naturels tropicaux relèvent d'une « *redoutable prétention* » (Petit, 1937, p.14). C'est donc plutôt un principe de précaution qu'ils souhaitent appliquer afin d'éviter une destruction des milieux qu'ils jugent irréversible.

En métropole, les forestiers développent plutôt des méthodes permettant de restaurer une trajectoire évolutive dite « naturelle ». Dans cette querelle, les uns évoquent les théories des autres en soulignant les différences :

> « *Tout groupement végétal est ainsi le jeu d'une évolution permanente. Les phytogéographes ont tenté dernièrement de déterminer une fin à cette évolution ; stade terminal alors est équilibre stable. […] Nous n'avons pas adhéré nous-même à cette façon de voir ; nous croyons au contraire que l'évolution ne tend pas vers une asymptote mais reste normalement oscillante*. » (Joubert, 1934, p.846)

> « *Partant d'observations relatives à l'instabilité d'une végétation qui cherche à retrouver un équilibre rompu, il [Alain Joubert] arrive, par des généralisations et des extrapolations*

[99] Voir par exemple Flaugère, A., Marcelin, P., Kuhnholtz-Lordat, G., and Joubert, A. (1930). L'enseignement de la forêt de Valbonne – Sciences forestières et phytosociologie. Ann. École Natl. Agric. Montp. pp. 230.

injustifiables, à critiquer la notion de « climax » et celle d'équilibre naturel […]. » (Humbert, 1937, p.160)

Les conclusions de ces deux hommes semblent pourtant aboutir à des considérations somme toute très proches. L'association végétale ou la formation est la résultante d'une interaction entre facteurs biotiques, abiotiques et historiques. Qu'il soit nommé ou non « équilibre », cet état est dans les deux conceptions destiné à évoluer. Ces deux visions se rejoignent même sur le fait que les méthodes à appliquer sont en réalité différentes sous les tropiques ou en métropole :

> « *[…] la confusion des mots, qui va de pair avec la confusion des idées, risque d'entraîner la confusion des méthodes de protection et d'avoir par la suite des conséquences désastreuses : rien ne serait plus néfaste que de vouloir appliquer à des cas différents des méthodes uniformes ; d'admettre par exemple, qu'une Réserve naturelle intégrale de forêt primitive en pays tropicale puisse être soumise au même régime qu'une Réserve de reconstitution de forêt en pays tempéré*. » (Humbert, 1937, p.160)

> « *En pays de jeunes civilisations, il est encore aisé d'isoler et de protéger sur une certaine étendue des lambeaux existants de la vie primitive. En pays de vieilles civilisations, les actions destructives de l'homme ont déjà, et depuis longtemps, très largement joué. Ces actions ont le plus souvent profondément affecté les formations originelles*. » (Joubert, 1937, p.29-30)[100]

Une même théorie scientifique, celle du climax, conduit donc à des méthodes d'interventions différentes en fonction des situations. La destinée du milieu est « choisie » pour les forestiers métropolitains et est inconnue pour les naturalistes dans les tropiques.

Ces débats sémantiques nous semblent en réalité refléter un conflit plus profond. Les méthodes défendues ne sont pas sans conséquence sur les responsabilités de ces différentes catégories d'acteurs sur la nature. Dans celle prônée par Henri Humbert ou Georges Petit, les naturalistes sont les experts de la libre évolution et s'érigent en responsable de la protection de la nature :

> « *La protection de la Nature est sortie du cadre purement sentimental où elle s'était longtemps maintenue. Elle doit s'édifier sur des bases et avec des buts scientifiques […]. Elle a donc ses principes et ses méthodes*. » (Petit, 1937, p.5)[101].

Les forestiers n'ont alors au mieux qu'un rôle de gardiennage.

Dans le modèle des réserves forestières d'Alain Joubert, les Eaux et Forêts sont les maîtres de l'évolution et sont indispensables au fonctionnement des forêts, y compris celles qui doivent être protégées. C'est donc bien l'autorité sur les milieux naturels qui se jouent dans ces débats qui illustrent une lutte de définition sur la protection de la nature et une forme de conflit sur la « propriété » du problème.

Quel état de nature doit-on protéger, qui est en charge de cette protection, ou encore comment doit-on protéger les objets que chacun de ces acteurs construisent sont autant de questions centrales dans l'émergence de la protection de la nature. Certaines observations dans les tropiques conduisent donc à élaborer un système de légitimation propre aux sciences naturalistes qui favorise la

[100] Joubert, A. (1937). Constitution et choix de réserves naturelles. In Contribution à l'étude Des Réserves Naturelles et Parcs Nationaux, (Paris : Le chevalier), pp. 29–38.
[101] Petit, G. (1937). Protection de la nature et questions de "définitions." In Contribution à l'étude Des Réserves Naturelles et Parcs Nationaux, (Paris : Le chevalier), pp. 5–14.

non-intervention sur les milieux naturels tropicaux. En métropole, ce cadre semble donc être contesté par les forestiers. Est-il, pour autant, totalement abandonné par les « savants » du Muséum ?

2.3. Des réalisations métropolitaines

Comme nous l'avons présenté précédemment, les naturalistes de la SNA se préoccupaient déjà depuis la seconde moitié du XIXème siècle de la disparition de certaines espèces en métropole mais principalement dans une perspective utilitariste. Avec la diffusion de la notion d'« équilibre naturel », une avancée conceptuelle majeure dans la compréhension des dynamiques naturelles se produit au tournant du siècle et est responsable, pour Rémi Luglia (2015), de l'émergence d'une préoccupation moins directement utilitariste pour la nature.

A mesure que les observations se multiplient sur l'extinction des espèces et plus généralement sur le fonctionnement de la nature, les savants prennent conscience du rôle des interactions biotiques dans la constitution de ces « équilibres naturels ». Pour Rémi Luglia (2015), c'est bien par l'accumulation de données empiriques que se développe et s'impose le concept d'« équilibre ». La distinction utilitariste des espèces basées sur le seul caractère nuisible ou utile pour l'humain est alors peu à peu remise en question puisque toutes les espèces, y compris celles auparavant considérées comme nuisibles, sont susceptibles de fournir les conditions de cet équilibre. La disparition d'une espèces peut constituer une menace pour le maintien des « équilibres naturels » dont la destruction serait irréversible (pour plus de détail sur l'émergence de la notion d'équilibre naturel dans la seconde moitié du XIXème siècle, voir Luglia, 2015).

C'est guidé par ce principe que les sociétaires arrivent à obtenir divers succès dans la protection d'espèce de faune et de flore jusqu'alors ignorées ou jugées nuisibles. Selon Rémi Luglia (2015), les naturalistes parviennent à convaincre les notables locaux, dont ils partagent un même « *réseau de sociabilité* », de la patrimonialité de certaines espèces. Ils réussissent la mise en politique de l'enjeu de la disparition de certaines espèces. C'est le cas du castor, pour lequel des arrêtés préfectoraux sont édictés en 1909 pour interdire sa destruction dans le Gard, le Vaucluse et les Bouches-du-Rhône. C'est aussi le cas pour les macareux moines, au profit desquels la chasse sur l'archipel des Sept-Îles est, sur l'initiative de la Ligue pour la Protection des Oiseaux[102], interdite à partir de 1912 par le préfet des Côtes-du-Nord. Cette réalisation constitue d'ailleurs ce qui est considéré comme la première « réserve naturelle » de France. Sur le modèle des Sept-Îles, c'est-à-dire sans acquisition foncière ni gestion et seulement avec une interdiction de la chasse, différentes réserves sont créées, comme celles de la forêt de Mormal (59), des falaises de Mesnil-en-Caux (76) ou du Cap-Fréhel (22) (Luglia, 2015).

Ces réalisations qui font appel aux pouvoirs publics restent néanmoins relativement modestes et des actions directement menées par les savants se mettent en œuvre durant l'entre-deux guerres. A partir de 1920, la LPO lance un appel à la création de « refuges » censés constituer « *une surface de terrain dont le possesseur s'engage à respecter les oiseaux, à leur offrir asile et protection* » (Luglia, 2015). Les réalisations les plus marquantes en la matière restent la mise en place de trois réserves naturelles en Camargue (1927) dans le département des Bouches-du-Rhône, à Néouvielle (1935) dans les Hautes-Pyrénées et au Lauzanier (1936) dans les Alpes de Haute-Provence (pour un récit détaillé de la mise en place de ces protections, voir Luglia, 2015).

[102] La Ligue pour la Protection des Oiseaux est créée en 1912 comme sous-section de la Société Nationale d'Acclimatation dédiée exclusivement à la protection des oiseaux (pour plus d'information sur sa création, voir (Luglia, 2015)).

L'objectif de ces réserves illustre bien les liens existants entre les scientifiques impliqués dans la mise en réserve intégrale des territoires coloniaux et ceux impliqués dans la protection de ces territoires métropolitains. Les réserves sont en effet destinées à devenir intégrale, sur le même modèle que celles de Madagascar. Georges Petit, promoteur des réserves à Madagascar (voir plus haut), expose d'ailleurs devant les sociétaires les enjeux de la protection de la nature en 1934 (voir Luglia, 2015).

Dans le cadre métropolitain, le but est cependant moins de préserver une nature « vierge »[103] que d'observer empiriquement la lente reconstitution d'un équilibre dans lequel l'humain n'interviendra plus, ou seulement indirectement, à travers l'interdiction de toutes les activités humaines d'exploitation ou d'usage. On retrouve donc l'usage d'un outil semblable ainsi que la promotion du rôle des scientifiques dans sa mise en œuvre, comme l'illustre ce passage d'un article de Clément Bressou, alors directeur des réserves naturelles de la SNA :

> « *La conduite de la Protection de la Nature doit donc répondre à des règles multiples et complexes ; elle nécessite une profonde connaissance des sciences naturelles ; elle ne peut être confiée qu'à des biologistes.* » (Bressou, 1937, p.266)[104]

S'il ne nie pas le rôle joué par ce qu'il appelle les « *réserves de reconstitution* » ou les « *réserves biologiques* » des forestiers, les réserves scientifiques ont un autre but et sont la propriété des naturalistes. Ils sont d'ailleurs en théorie les seuls à pouvoir pénétrer dans ces réserves pour y effectuer leurs recherches. Ces réserves doivent en effet fournir un moyen d'étude de la nature, une sorte de laboratoire à ciel ouvert pour en comprendre le fonctionnement.

Si nous avons jusqu'à présent évoqué le rôle de la seule Société Nationale d'Acclimatation en métropole, il est à noter que ce n'est pas la seule société savante à s'intéresser à la problématique de protection de la nature. La Société de Biogéographie depuis le début, entame dès 1933 des réflexions sur l'étude « *de façon véritablement scientifique* » des problèmes de protection de la nature (Vayssière, 1937, p.2)[105]. C'est d'ailleurs cette étude qui aboutit à l'ouvrage collectif dont nous tirons bon nombre de citations depuis le début de cette partie. Compte-tenu des contributeurs de l'ouvrage collectif, il est par ailleurs fort à parier qu'un certain nombre des sociétaires de la SNA étaient aussi membres de la Société de Biogéographie. D'autres projets de protection sont ainsi discutés au sein de cette dernière, comme celui de l'île de Port Cros par exemple[106].

Les congrès internationaux de protection de la nature illustrent aussi bien la montée du sujet à durant l'entre-deux guerres. Les deux premiers congrès internationaux pour la protection de la nature ont d'ailleurs lieu en France, à Paris, en 1923 et 1931. Lors de ce deuxième congrès, un rapport rédigé par Henri Gaussen (voir plus haut) envisage la possibilité d'instituer des réserves naturelles dans les Pyrénées, « *dans la forêt de Banyuls ; au ravin des Mouchouses, dans la forêt de Sorède ; au Rialsesse ; dans la forêt des Fanges ; dans celle d'Osséja ; dans celle de Saleich ; à Sainte-Croix-*

---

[103] Comme l'indique Bernard Picon (1995), sociologue spécialiste des dynamiques sociales et écologiques, la Camargue n'a d'ailleurs rien de naturelle. Les conditions exceptionnelles identifiées par les naturalistes sont en réalité le résultat d'une production sociale et économique « *en ce sens où les écosystèmes tirent leurs caractéristiques d'une artificialisation du fonctionnement hydraulique du delta* » et notamment des rejets d'eau douce agricoles (Picon, 1995, p.2).

[104] Bressou, C. (1937). Conduite et organisation des réserves. In Contribution à l'étude Des Réserves Naturelles et Parcs Nationaux, (Paris : Le chevalier), pp. 263–267.

[105] Vayssière, P. (1937). Introduction. In Contribution à l'étude Des Réserves Naturelles et Parcs Nationaux, (Paris : Le chevalier), pp. 1–4.

[106] Lemoine, Communication à la Société de Biogéographie, 1933.

Volvestre ; à Superbagnères ; à Lançon ; au col d'Aspin ; au val de Jéret ; au Marcadou ; aux Eaux-Bonnes ; dans la vallée de Bious ; dans la vallée méridionale d'Irati ; à Saint-Jean-Pied-de-Port etc. »[107].

Charles Valois, secrétaire des séances de la Société Nationale d'Acclimatation, propose pour sa part de créer différentes réserves naturelles dans tous les massifs de France métropolitaine pour répondre à des objectifs aussi variés que constituer des laboratoires scientifiques, des « *buts d'excursion attrayants pour le tourisme* » ou encore des « *centres de repeuplement précieux pour les chasseurs des régions voisines* »[108]. Pour ce dernier, nul besoin de créer partout des réserves « *intégrales* » et d'interdire sur tout le territoire de la réserve les pratiques humaines telles que le reboisement ou l'exploitation future des ressources naturelles. Il s'agit d'adapter la forme de protection au contexte.

2.4. Des naturalistes français plus précoces que les écologues anglo-saxons ?

Si les historiens s'accordent sur l'existence d'un retard dans l'émergence de l'écologie scientifique en France, les naturalistes impliqués dans la protection de la nature semblent finalement plus précoces que les écologues anglo-saxons à promouvoir l'intérêt de protéger la nature. C'est peut-être parce qu'ils ont eu à cœur d'appliquer ces concepts des sciences de la végétation dans une perspective de protection plutôt que de vouloir ériger une discipline scientifique que les naturalistes français se sont impliqués dans la mise en place des réserves naturelles de manière plus précoce que semble l'indiquer les travaux des historiens anglais sur les écologues et la protection de la nature (voir plus haut, voir Sheail, 1987b).

Comme nous l'avons vu, ce « retard » des naturalistes dans l'institution de l'écologie comme discipline scientifique ne les empêche pas de mobiliser les concepts dynamiques de l'écologie anglo-saxonne pour justifier cette forme « scientifique » de protection basée sur le « climax ». En métropole, si la notion d'« équilibre naturel » semble privilégiée[109], elle aboutit néanmoins, de par sa proximité idéologique avec celles de « climax », aux mêmes outils de protection, à savoir la mise en réserve des territoires les plus intéressants d'un point de vue biologique.

Si l'idéal de ces réserves constitue bien pour nombre de naturalistes le modèle « intégrale », interdisant toute pratique humaine, en pratique, les réserves en métropolitaines « *ne [résistèrent] pas longtemps aux impératifs de la gestion* » (Luglia, 2015). Comme nous aurons l'occasion de le voir dans le chapitre suivant (voir Chapitre 2), les sociétaires se révèleront bien souvent incapables de s'opposer à toute forme d'activité humaine sur ces réserves. Elles constitueront plutôt des zones au sein desquels les naturalistes effectueront de nombreuses observations et exerceront une veille particulière pour éviter au maximum l'impact de projets d'aménagement ou d'activité d'exploitation particulièrement néfaste (voir aussi Chapitre 6).

Si l'objectif de ces scientifiques est de protéger certains milieux, voir certaines espèces, d'une destruction irréversible, un autre argument, qui fonde le troisième et dernier courant que nous

---

[107] Henri Gaussen, Deuxième Congrès International Pour La Protection de La Nature (Paris, 30 Juin-4 Juillet 1931) : Procès Verbaux, Rapports et Voeux, (Paris), p.319. Disponible et consultable en ligne sur la bibliothèque numérique Gallica de la Bibliothèque Nationale de France (https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k97657642/f1.item)

[108] Charles Valois, Deuxième Congrès International Pour La Protection de La Nature (Paris, 30 Juin-4 Juillet 1931) : Procès-Verbaux, Rapports et Vœux, (Paris), p.324-325. Disponible et consultable en ligne sur la bibliothèque numérique Gallica de la Bibliothèque Nationale de France (https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k97657642/f1.item)

[109] On ne note par exemple aucune référence au concept de climax dans la contribution de Clément Bressou à l'ouvrage collectif de la Société de Biogéographie. Ceci peut aussi être simplement dû à la spécialité de Clément Bressou qui n'est pas botaniste mais vétérinaire.

souhaitions présenter, est bien souvent présent dans leurs argumentaires, celui de l'esthétique. Cette préoccupation transparaît par exemple dans l'extrait suivant d'un article publié dans la revue *La Terre et la Vie* de la Société Nationale d'Acclimatation :

> « *L'idée de protéger la Nature s'est, au cours des dernières années, imposée de plus en plus à tous ceux qui se rendent compte de la valeur immense, pour l'homme, des beautés naturelles et de la merveilleuse multiplicité des espèces végétales et animales. Dans la société moderne il n'est plus d'homme cultivé qui puisse se désintéresser de cette importante question et regarder, sans s'en émouvoir, la diminution rapide et même la disparition de cette faune variée, de cette flore magnifique, de ces sites pittoresques et vivants, qui sont les plus beaux ornements de notre globe*. » (Derscheid, 1931, p.45)[110]

Ce propos illustre bien les liens existants entre les préoccupations biologiques – Jean-Marie Derscheid est zoologue à l'université coloniale de Belgique – et les préoccupations d'ordre esthétique dont l'émergence est plus ancienne et constitue le résultat de l'implication de nouveaux acteurs dans la protection des paysages naturels.

3. Les artistes, l'esthétique et la protection des « monuments naturels »

3.1. L'implication des artistes dans la mise en place d'une législation protégeant le paysage

Si nous nous sommes concentrés jusqu'à présent sur l'œuvre des gestionnaires de ressources et des savants, cela ne doit pas occulter une autre origine de la protection de la nature basée sur la dimension « esthétique » des paysages et dont les réalisations furent probablement les plus nombreuses au cours du XXème siècle.

Depuis le milieu du XVIIIème siècle, la nature est réhabilitée « *par les arts, les sciences naturelles, la philosophie de la nature, les mœurs et la littérature descriptive anglaise puis française* » (Matagne, 1994, p.286-287). On observe ainsi un regain d'intérêt des nobles (Madame de Pompadour, Louis XV, Duc d'Orléans) et des gens de lettres (Diderot, Voltaire, Delille, Jean-Jacques Rousseau) pour la campagne qu'ils avaient quittée pour Paris. Un certain nombre d'auteurs célèbres du XVIIIème et du XIXème siècle s'intéressent d'ailleurs de près aux sciences naturelles.

Pour Jean-Jacques Rousseau, la botanique est « *récréation des yeux* » (cité dans Grange, 2011, p.14). Dans la pensée de Rousseau, la botanique est cependant moins un « objet de connaissance », comme peut l'être la botanique des naturalistes, qu'un moyen de « retrouver la simplicité », « méditer » ou simplement « penser » (pour plus de détails, voir (Grange, 2011). George Sand (1804-1876) et Honoré de Balzac (1799-1850) prennent tous deux positions dans une controverse scientifique sur les « crocodiles de Normandie » pour le transformisme de Geoffroy de Saint-Hilaire (1772-1844) face au fixisme de Georges Cuvier (1769-1832) (sur ce point, voir Nève, 2019[111]). Pour Balzac, qui dédie *Le Père Goriot* à Geoffroy de Saint-Hilaire, les sciences naturelles « *offrent des outils précieux pour penser les changements qu'enregistre la société française post-révolutionnaire, et élaborer une description raisonnée et analytique du temps présent* » (pour plus de détails sur l'influence des sciences naturelles dans l'œuvre de Balzac, voir Collet, 2019). Ces auteurs contribuent indubitablement à créer « *un nouveau rapport à l'espace et à la nature […] dans les milieux intellectuels et artistiques* » du début du XIXème siècle (Veyret et Le Maître, 1996, p.178).

[110] Derscheid, J.-M. (1931). La protection de la nature dans le monde. La Terre et la Vie pp. 45–53

[111] A partir de l'observation de fossiles de crocodile découverts en Normandie au XVIIIème siècle, Georges Cuvier et Geoffroy de Saint-Hilaire, deux naturalistes du Muséum National d'Histoire Naturelle

A ces gens de lettres s'ajoutent au XIXème siècle les artistes-peintres, et notamment ceux de l'école dite de « Barbizon » – comme par exemple Camille Corot, Charles-François Daubigny, Jean-François Millet ou encore Théodore Rousseau –, qui placent la nature, par ailleurs bien souvent anthropisée[112], au centre de leurs œuvres. Ces peintres ne se contentèrent pas de représenter la nature au voisinage du village de Barbizon et de Fontainebleau. Ils contribuèrent par ailleurs à la défense de Fontainebleau face à l'exploitation qui jugèrent déraisonnée du massif par les Eaux et Forêts. Une importante campagne médiatique, soutenue par l'administration des Beaux-Arts[113], fut organisée par ces peintres contre l'administration des forêts. Suite à cette lutte, ils obtinrent le classement par décret royal en 1861 de plus de 1000 hectares de la forêt en « série artistique » dans lesquels toute exploitation était exclue (pour plus de détails sur cette protection, voir Daszkiewicz, 2013 ; Fritsch, 1995 ; Georgel, 2017 ; Nougarède, 2010). Cette mesure constitue selon les historiens une des mesures de protection de la nature les plus précoces. Elle précède même l'établissement des parcs nationaux Américains dans un esprit d'ailleurs très proche de ce qu'Alfred Runte (2010) a nommé le « monumentalisme », c'est-à-dire à un intérêt porté sur la conservation des « monuments naturels » plutôt que sur des considérations biologiques. La mise en place de cette protection à Fontainebleau bénéficie en effet très probablement de l'intérêt contemporain porté aux « monuments historiques » et par extension, aux paysages.

Pour les historiens, la période révolutionnaire et son lot de destruction entraîne un intérêt nouveau pour la conservation des monuments, édifices, sculptures et objets d'art (voir par exemple Chenet, 2001 ; Mayer, 2004 ; Recht, 2003). Deux camps s'opposent entre « *les partisans d'une destruction totale des vestiges de l'ordre ancien* » et ceux d'une « *conservation des monuments, symboles de l'ancienne servitude certes, mais aussi propriété collective du peuple* » (Chenet, 2001, p.19). Alphonse de Lamartine (1790-1860), Victor Hugo (1802-1885), François-René de Chateaubriand (1768-1848), Madame de Staël (1766-1817) ou encore Prosper Mérimée (1803-1870) sont autant de gens de lettre qui défendent la seconde option.

Soutenu par François Guizot, historien alors ministre de l'Intérieur, ce mouvement obtient la création en 1830 d'un poste d'Inspecteur général des Monuments historiques chargé d'inventorier et de conserver « *tous les édifices du royaume qui, soit par leur date, soit par le caractère de leur architecture, soit par les événements dont ils furent les témoins, méritent l'attention de l'archéologue, de l'historien* » (cité dans Mayer, 2004, p.147). La création de ce poste est rapidement suivie en 1837 par celle d'une Commission des Monuments historiques composée d'architectes, d'archéologues et d'hommes politiques visant à prêter main forte, avec l'aide des préfets, à l'inspection générale dans cette œuvre nouvelle de protection du patrimoine national bâti. Ces dispositifs furent enfin renforcés par la loi sur les monuments historiques de 1887 et sa réforme de 1913. Un certains nombre d'acteurs, au premier rang desquels les peintres de Barbizon (voir plus haut), ne souhaitaient cependant pas se limiter à la protection du seul patrimoine bâti.

Selon François Walter (2004, cité dans Héritier et Guichard- Anguis, 2008), la notion de « *monument naturel* » aurait été créée par Alexandre de Humboldt en 1814, illustrant une fois de plus le rôle si ce n'est des sciences naturelles au moins des naturalistes, dans l'enjeu associé à la protection de la nature. Ce concept est repris dès le début du XIXème siècle sous la plume de Victor Hugo qui défend la prise en compte du « patrimoine naturel » (Chenet, 2001 ; Mathis et Mouhot, 2013). Ce dernier se

[112] Nous pensons ici notamment aux tableaux de Jean-François Millet sur la vie paysanne qui représente bien souvent des paysages agricoles.

[113] Sous la IIIème République, l'administration des Beaux-Arts, chargé de soutenir le monde artistique, est en général placé auprès du Ministère de l'Instruction Publique.

retrouve d'ailleurs avec les peintres de Barbizon ou encore George Sand, dans le comité de protection artistique du massif de Fontainebleau (Nougarède, 2010). Ce mouvement militant pour la protection des paysages trouve un écho croissant tout au long du XIXème siècle, suite notamment au développement d'un tourisme de nature.

Le Club Alpin Français, créé en 1872 et le Touring Club de France, créé en 1890, réhabilitent à leur tour certains paysages en faisant la promotion d'un tourisme de montagne et en les érigeant au titre de patrimoine national à préserver. Adel Selmi (2009), dans ses travaux sur les origines des parcs nationaux, ne manque d'ailleurs pas de souligner le rôle de ces associations dans la mise en œuvre des premiers parcs, notamment dans les colonies, et sur lequel nous reviendrons dans la section suivante. Au-delà de l'aspect purement esthétique et patriotique, ils vantent aussi les mérites économiques que peut apporter le tourisme pour les populations locales.

Ces associations ne s'investirent pas uniquement dans la promotion de ces paysages mais contribuèrent aussi déjà à organiser de vastes campagnes de presse pour s'opposer à leur destruction (Barraqué, 1985 ; Corbin, 2002). Pour Bernard Barraqué (1985), auteur d'un rapport sur l'histoire de la prise en charge par l'État du paysage[114], ces deux associations n'étaient pas isolées dans ces campagnes et « *formaient une nébuleuse avec des associations comme les amis des monuments parisiens, les amis des arbres, la Société populaire des beaux-arts, des sociétés de beaux-arts et des syndicats d'initiative locaux* ».

En 1901, un pas de plus est franchi dans la reconnaissance de l'importance de la protection des paysages à travers la création de la Société pour la Protection des Paysages de France (SPPF) dont le but fut rapidement d'obtenir un texte législatif sur ce problème (Barraqué, 1985). A l'initiative de deux poètes – André Theuriet et Jean Lahor –, elle comptait parmi ses membres nombre de notables, d'académiciens, de sénateurs et de députés, au premier rang desquels le député radical du Doubs Charles Beauquier qui parvint, en 1906 à faire voter la première loi de protection des monuments naturels et des sites[115] (Barraqué, 1985 ; Corbin, 2002 ; Larabi et Anglade, 2018).

3.2. De la loi de protection des sites à caractères « artistiques » aux préoccupations « scientifiques » de sa réforme de 1930

Charles Beauquier est à l'initiative dès 1901 d'une des trois propositions de loi déposées au parlement. La SPPF, puis une commission parlementaire mise au point par Charles Beauquier, se chargea d'élaborer une proposition de loi unique qui aboutit en 1903 et proposa une « *servitude obligatoire de non-modification par le propriétaire d'un site classé, compensé par une indemnité* » (Barraqué, 1985, p.16). Devant l'hostilité du ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, qui craignait « *une dépréciation de la propriété privée* » (cité dans Barraqué, 1985, p.16), la commission parlementaire se contenta néanmoins d'un classement purement contractuel obtenu seulement en cas d'accord avec le propriétaire. Soumis en urgence, la loi fut votée sans discussion et promulguée le 21 avril 1906 (pour plus de détails sur son élaboration, voir Barraqué, 1985).

[114] Ce rapport de recherche fut entamé dans le cadre d'une mission de la recherche urbaine du ministère de l'urbanisme, du logement et des transports. Il fut publié en 1985 sous l'intitulé *Le paysage et l'administration*. Pour Sandra Parvu (2018), maîtresse de conférence en étude urbaine, l'objectif d'une telle recherche pour Bernard Barraqué était de « *démêler les fils entre les différents ministères qui ont eu la charge du paysage et d'envisager ce déplacement de la question du paysage d'un ministère à l'autre ainsi que la superposition des responsabilités* ».

[115] Loi organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique (J.O.R.F. du 24 avril 1906, p.2762-2763)

Cette loi « invitait » donc le propriétaire d'un site à « *prendre l'engagement de ne détruire ni modifier l'état des lieux ou leur aspect, sauf autorisation spéciale de la commission et approbation du ministre de l'instruction publique et des Beaux-Arts* ». Pour renforcer le dispositif, un droit d'expropriation fut tout de même prévu au nom du préfet ou de la commune. Nous verrons que ce dernier sera néanmoins difficilement applicable.

Pour identifier les sites les plus intéressants du point de vue artistique et délivrer ces autorisations, des Commissions des sites et monuments naturels de caractère artistique étaient prévues dans tous les départements. Présidées par le préfet, elles devaient compter parmi elle l'ingénieur en chef des Ponts-et-Chaussées, le chef de service des Eaux et Forêts, deux conseillers généraux, et cinq personnalités choisies par le conseil général parmi « *les notabilités des arts, des sciences et de la littérature* »[116]. Représentants de l'État, artistes et scientifiques furent donc désignés pour classer et gérer les sites et monuments naturels.

Bernard Barraqué (1985, p.16), à partir de quatre thèses de droit et de science politique sur la loi de protection des sites[117], évoque néanmoins une loi « *de fait inapplicable* » du fait d'un certain nombre de défauts. Premièrement, elle ne prévoyait pas de procédure d'inscription, le propriétaire du site pouvait donc dégrader son aspect durant les négociations pour éviter le classement. Deuxièmement, elle ne prévoyait pas l'implication de l'administration des Beaux-Arts dans les cas d'expropriation des Ponts-et-Chaussées ou des compagnies d'électricité. Un site classé n'était donc pas protégé vis-à-vis d'autres droits d'expropriation. Troisièmement, « *pour des raisons politiques et financières* », « *l'expropriation […] était pratiquement impossible* » (Barraqué, 1985, p.17). Ce pouvoir d'expropriation ne fut utilisé qu'à trois reprises sur les 459 sites classés en 1929. Enfin, aucun dédommagement n'était prévu pour les propriétaires privés qui n'avaient aucun intérêt à classer leur propriété.

Prévue à l'origine pour lutter contre les dégâts de l'industrialisation et de l'urbanisation[118], ces écueils dans l'élaboration de la loi conduisirent donc à des résultats relativement modestes en matière de classement, les sites ne concernant pour beaucoup qu'un arbre isolé ou des rochers (voir Turlin, 2006). L'échec de la loi à répondre aux objectifs que les membres de la Société de Protection des Paysages de France souhaitait lui fixer est corroboré par les travaux de Christophe Gauchon (2002), géographe et auteur d'une étude sur le classement des sites de 1906 à 1930 dans les Alpes. Censé « *venir au secours de sites touristiques menacés soit par une nouvelle route, soit par un équipement hydro-électrique* », le classement permettra en réalité de développer le tourisme dans les zones délaissées plutôt que de s'opposer à ces projets d'aménagement. Devant de tels résultats, le Touring Club de France et la Société de Protection des Paysages de France de réformer la loi sur les sites et Charles Beauquier présenta une nouvelle proposition de loi dès 1913 (Barraqué, 1985).

Ce dernier propose alors une procédure d'inscription gélant le site, une indemnité compensatoire pour le classement égale à la perte de valeur de la propriété, une extension à l'État de

---

[116] Loi organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique (J.O.R.F. du 24 avril 1906, p.2762-2763)

[117] Jusqu'en 1945, Bernard Barraqué (1985, p.5) s'appuie sur quatre thèses : F. Cros-Mayrevielle (1907), De la protection des monuments historiques ou artistiques, des sites et des paysages ; J. Astie (1912), La protection des paysages ; F. Serres (1937), La loi du 2 mai 1930 sur les sites pittoresques ; J. Ransac (1943), La protection des sites et des monuments naturels.

[118] A noter que les activités traditionnelles n'étaient pas ciblées. Comme l'évoque Adel Selmi (2009), les associations touristiques tendent à idéaliser les modes de vie traditionnels. Il s'agit donc dans de nombreux cas de « *préserver le folklore et les activités traditionnelles et de maintenir en l'état les paysages façonnés par des générations de paysans* » (Selmi, 2009, p.49).

l'expropriation et la création d'un fonds pour la protection des paysages. Néanmoins, la première guerre mondiale stoppa les initiatives en matière de protection du paysage qui ne reprirent qu'au début des années 1920.

Différentes propositions de loi visant à renforcer la loi de 1906 furent alors déposées pour réformer la loi sur les sites avant que l'administration des Beaux-Arts accepte de créer une commission de réforme en 1929. Cette commission, présidée par le vice-président du Touring Club de France, aboutit à l'élaboration d'une loi qui fut déposée par le gouvernement sur le bureau de la chambre des députés le 10 janvier 1929 et adopté le 2 mai 1930[119].

Cette loi majeure que nous allons présenter est à l'origine du système d'inscription et de classement des sites encore mis en œuvre aujourd'hui dans les grandes lignes. Elle mit d'une part en place un système permettant de geler le site le temps que les négociations liées à sa protection aboutissent. La notification au propriétaire de l'intérêt pour ce site l'oblige en effet à « *n'apporter aucune modification à l'état des lieux ou à leur aspect pendant un délai de six mois, sauf autorisation spéciale du ministre des Beaux-Arts […]* »[120].

Elle créée d'autre part une double procédure d'inscription et de classement à l'inventaire des sites. En ce qui concerne l'inscription, il « *entraîne, pour ces propriétaires, l'obligation de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions, sans avoir avisé, deux mois d'avance, l'administration préfectorale de leur intention* »[121]. Concernant le classement, les propriétaires du site « *ne peuvent ni détruire, ni modifier l'état des lieux ou leur aspect, sauf autorisation spéciale donnée par le ministre des beaux-arts, après avis des commissions départementale et supérieure* »[122].

Enfin, elle renforça les moyens mis à disposition de l'État pour inscrire ou classer un site. D'une part, il devint possible à partir de 1930 de classer un site contre l'avis du propriétaire. En cas de refus du propriétaire, l'administration des Beaux-Arts pouvait alors faire appel à l'avis d'une nouvelle commission créée à cet effet, la Commission Supérieure des Sites. En cas de désaccord du propriétaire, le classement faisait alors l'objet d'un décret en Conseil d'État et la loi prévoyait un dédommagement. Elle créait d'autre part un droit d'expropriation non plus seulement exerçable par les collectivités locales mais aussi par l'État. Ce sont donc pour l'ensemble des propositions de réforme de Charles Beauquier qui furent reprises.

Cette réforme ne fit pas que renforcer la loi sur les sites de 1906, elle élargit aussi son champ d'application à des préoccupations que nous avons déjà croisées dans cette section, celles de la protection de la faune et de la flore à travers l'émergence d'un nouveau critère de classement, celui « scientifique ». Le projet de loi déposé par le gouvernement qui aboutit à la loi de 1930 reprend pour partie la proposition de loi déposé un an plus tôt par un groupe de députés à la tête duquel Marcel Plaisant, juriste et sénateur, qui avait « *démontré combien ce champ d'application [de la loi de 1906] était fâcheusement restreint* »[123].

---

[119] Loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (J.O.R.F. du 4 mai 1930, p.5002-5005).
[120] Article 9 de la loi du 2 mai 1930 (J.O.R.F. du 4 mai 1930, p.5003).
[121] Article 4 de la loi du 2 mai 1930 (J.O.R.F. du 4 mai 1930, p.5003).
[122] Article 12 de la loi du 2 mai 1930 (J.O.R.F. du 4 mai 1930, p.5004).
[123] Rapport sur le projet de loi du gouvernement sur la réforme de la loi de 1906 fait au nom de la commission de l'enseignement et des beaux-arts de la chambre des députés par André JOIN-LAMBERT, J.O., Chambre des députés, doc. parl., 1929, session ord., n°1739, 4 juin 1929, p. 770, cité dans (Barthod et Millet, 2011, p.26).

Cette proposition de loi proposait en effet d'ajouter « *d'autres caractères […] pour conserver et protéger des lieux remarquables de notre pays* »[124], et notamment celui « scientifique » :

> « *Ce sont d'abord les sites et monuments naturels de caractère scientifique relevant de richesses appartenant aux trois règnes de la nature.*
> *Ainsi en est-il d'une contrée remarquable soit par la faune dont elle est peuplée, soit par la flore qui en constitue l'ornement. Une faune rare, une espèce en voie de disparition, habite parfois un lieu déterminé parce que celui-ci réunit des qualités climatiques singulières propres à la vie et à la reproduction de certains animaux : il serait juste d'en assurer la conservation en établissant la protection d'une réserve au profit de ces animaux extraordinaires. Les exemples laisseraient étonnés, de telles catégories d'animaux et d'oiseaux dont on pourchassa les derniers individus dans les Pyrénées et dans les Alpes. Mieux encore que dans la jeune Amérique, c'est dans une vieille terre comme la France que nous devons constituer ces parcs nationaux pour donner un abri aux essences qui s'évanouissent et aux races qui vont s'éteindre.* » Rapport de présentation de la proposition de loi du 19 juin 1928 de Marcel Plaisant et d'autres députés visant à réformer la loi de 1906 sur les sites, cité dans Barthod et Millet, 2011, p.25.

Dès 1928, le caractère « scientifique » d'un site est donc reconnu par certains parlementaires comme suffisamment important pour justifier son classement. La « *richesse* » de la « *faune rare* », des « *animaux exceptionnels* » et de la « *flore qui […] constitue l'ornement* » associés à certains sites méritent donc protection. Si aucune référence n'est faite aux interactions entre espèces, à l'équilibre naturel ou au climax, la législation sur les sites propose tout de s'intéresser à la protection de la faune et la flore.

A noter que pour la flore, en utilisant le terme d'« ornement », il s'agit encore d'une question d'esthétique. S'il est difficile de se baser sur ce seul extrait d'un rapport parlementaire, la compréhension de la distribution de la faune et de la flore semble encore très déterministe. Seuls sont invoquées les variables « climatiques » pour expliquer la présence ou l'absence de certaines espèces. Le rôle des interactions entre les espèces révélées par les sciences de la végétation et l'écologie naissante dans la mise en place d'un « équilibre naturel » semble donc encore confiné au milieu scientifique. Ceci n'empêche cependant pas les parlementaires d'adopter une législation à même de fournir l'outil nécessaire à l'établissement de réserves et même de parcs nationaux et ainsi lutter contre l'extinction de certaines espèces.

Si la proposition de loi est bien l'œuvre d'un parlementaire, il semble que ce soit l'implication particulière d'un membre de la SPPF qui est à l'origine de l'ajout de ce critère « scientifique ». S'il cet acteur n'est pas évoqué dans le rapport de Bernard Barraqué (1985), d'autres historiens ont depuis révélé le rôle que Raoul de Clermont (1863-1942) a joué dans l'émergence des préoccupations pour la faune et la flore dans le début du XXème siècle (Blandin, 2010 ; Larabi *et al.*, 2004 ; Larabi et Anglade, 2018). Il nous semblait intéressant de revenir sur ce personnage tant il illustre les liens entre le courant « esthétique et artistique » de la protection de la nature et le courant scientifique. Nous nous baserons pour cela sur la biographie établie par Yamina Larabi et Philippe Anglade (2018).

[124] Rapport de présentation de la proposition de loi du 19 juin 1928 de Marcel Plaisant et d'autres députés tendant à rendre à la loi de 1906 plusieurs dispositions de la loi de 1913 sur les monuments historiques, cité dans (Barthod et Millet, 2011, p.25).

3.3. Raoul de Clermont, de la protection des monuments et œuvres artistiques à celle de la faune et de la flore

Raoul de Clermont, né en 1863, intègre en 1883 l'Institut Agronomique de Paris et devient ingénieur agronome en juillet 1885. A la sortie de l'INA, il se lance finalement dans des études de droit et est admis avocat au barreau de Paris en 1898. Il s'occupe alors des questions de droit agricole et de propriété industrielle et artistique. Son parcours lui permet de rencontrer le président de l'Association littéraire et Artistique Internationale dans laquelle il rentre comme secrétaire en 1896. Pour Yamina Larabi et Philippe Anglade (2018), c'est un congrès organisé par cette association en 1905 qui constitue « *un tournant décisif dans l'activité de Raoul de Clermont* ».

Jusqu'alors impliqué dans la protection des droits d'auteurs, du patrimoine intellectuel, artistique et industriel (pour plus de détails sur ces activités, voir Larabi et Anglade, 2018), il s'engage dans celle du « patrimoine naturel ». Son discours distingue les monuments dus à l'art des humains et les monuments naturels et les sites dont les paysages constituent aussi un élément du patrimoine du pays, par ailleurs source de revenus considérables. Il définit ces derniers comme « *un groupe d'éléments dus à la nature, comme rochers, arbres, bouleversement du sol, accidents de terrain et autres qui, séparément ou ensemble, formeront un aspect imposant, un paysage digne d'être conservé* » (cité dans Larabi et Anglade, 2018). Fidèle aux préoccupations de la loi de 1906 sur les sites, c'est donc avant tout l'aspect paysager qui est mis en avant. Suite à ce rapport, un vœu fut adopté lors de ce congrès en faveur de la protection « *des monuments du passé, des paysages et des sites* » qui appuya probablement l'œuvre parallèle de la SPPF et de Charles Beauquier au parlement. En 1905, Raoul de Clermont fait d'ailleurs partie du conseil directeur de la SPPF et en assure l'action à l'échelle internationale à partir de 1907 selon Yamina Larabi et Philippe Anglade (2018).

Lors de la réunion générale de l'Association littéraire et artistique internationale en 1911 organisée à Paris, il propose un « projet de convention internationale pour la protection d'Art régional » destiné à la conservation des monuments en général mais aussi au paysage et chose première, aux « moyens de sauver de la destruction les animaux, les plantes particulières aux pays, ainsi que les particularités géologiques ». On voit ainsi se dessiner dès 1911 le caractère « scientifique » des sites à préserver. Pour Yamina Larabi et Philippe Anglade (2018), l'intervention de Raoul de Clermont aurait même « c*ontribué à la réunion d'une commission internationale pour la protection de la nature* » en 1913 à Berne[125] qui est l'une des premières tentatives de constitution d'un organisme international en faveur de la protection de la nature et sur laquelle nous reviendrons dans notre troisième chapitre.

En réalité, il s'intéressait déjà depuis la fin du XIXème siècle à la protection de certaines espèces particulières menacées comme le pigeon voyageur ou le chamois (pour plus de détails, voir Larabi et Anglade, 2018). En 1916, il publie déjà dans les *Annales de la science agronomique française et étrangère* un rapport destiné à promouvoir la création de réserves et parcs nationaux pour protéger les animaux et plantes en voie de disparition. Faune et flore constitue aussi pour lui des éléments du patrimoine national qu'il s'agit de protéger. Son intérêt pour cette thématique en fait l'un des principaux organisateurs du premier congrès international de protection de la nature organisé en 1923.

C'est en effet sur son initiative en tant que membre de la SPPF, et avec l'aide de la Société Nationale d'Acclimatation, dont il est membre depuis 1921, et la Ligue Française pour la Protection des Oiseaux, que s'organise ce congrès à Paris sous la présidence de Louis Mangin, alors directeur du

[125] Cette conférence fut organisée par Paul Sarasin, un naturaliste suisse aussi membre de l'Association littéraire et artistique internationale.

MNHN et président de la SNA. Quatre ministères, ceux de l'Agriculture, des Colonies, de l'Instruction publique et des Beaux-Arts et de l'Intérieur, président le comité d'honneur du congrès dont font partie de nombreuses personnalités des arts et des sciences, et notamment de nombreuses sociétés naturalistes nationales et locales. Ce sont par ailleurs 17 pays qui furent présents pour discuter de protection de la nature. Pour Yamina Larabi et Philippe Anglade (2018), les questions abordées dans ce congrès, réparties en cinq sections[126], « constitueront l'amorce du mouvement écologique ».

En ce qui concerne la faune – surtout – et la flore, c'est surtout le bilan des extinctions ou de la raréfaction de certaines espèces et des menaces qui pèsent sur elles qui sont révélés et discutés par un certain nombre de naturalistes français et étrangers. Les réflexions sur une législation à adopter en matière de protection de la nature sont émises dans la section traitant des Sites et Paysages. En dehors du bilan sur les législations adoptées par les différents pays présents, les moyens de compléter la loi « Beauquier » de 1906 sont discutés (pour un compte rendu détaillé des interventions, voir Larabi et Anglade, 2018). On retrouve d'ailleurs présenté par Marcel Plaisant (voir plus haut), une première version de la proposition de loi tiré d'un rapport de Raoul Clermont qui inspirera quelques années plus tard le projet de loi du gouvernement qui aboutira à la réforme de la protection des sites de 1930. Raoul de Clermont et Marcel Plaisant sont d'ailleurs remercié dans le discours de clôture pour leur action « *unissant pour la première fois aux sites et aux "monuments naturels" d'intérêt artistique ceux qui offrent un intérêt scientifique, les raretés de la faune ou de la flore*. » (cité dans Larabi et Anglade, 2018).

On peut ainsi observer, à travers le parcours et les réalisations de cet acteur qualifié de « *pionnier de la protection de la nature* » par ses biographes (Larabi et Anglade, 2018) la proximité grandissante tout au long de la première moitié du XXème siècle entre les préoccupations d'ordre esthétique et celles d'ordre scientifique. C'est d'ailleurs bien dans le cadre originel de la protection des paysages qu'est finalement établie une première législation visant à protéger la faune et la flore en voie d'extinction. On notera par ailleurs l'absence des « pionniers de l'écologie » que nous avons présentée dans la partie précédente qui est peut-être l'une des raisons pour laquelle, comme nous le verrons dans la suite, la loi ne fut finalement que très peu mobilisé pour la protection de la faune et de la flore jusqu'à la seconde guerre mondiale.

Ces liens entre les scientifiques et les défenseurs des paysages sont par ailleurs renforcés par l'organisation d'un second congrès international de protection de la nature, sous l'égide une nouvelle fois de la SPPF, de la SNA et de la LPO, accompagné cette fois-ci par le Comité national pour la protection de la Faune et de la Flore coloniale présidé par Abel Gruvel (voir plus haut). Raoul de Clermont (1932), président de la section Sites et Paysages, présente alors la loi de 1930 comme répondant aussi bien aux préoccupations scientifiques qu'artistiques.

La loi de 1930 fournissait donc a priori un instrument de protection susceptible de mêler différentes rationalités, y compris celle des naturalistes. Qu'en est-il pour autant des résultats en matière de classement ? L'origine avant tout artistique et paysagère de la loi sur les sites de 1930 n'a-t-elle pas influencé les premières réalisations ?

3.4. Un bilan décevant sur la protection des sites à caractère « scientifique »

Malgré les liens entre promoteurs d'une protection basée sur des critères esthétiques et certains naturalistes, les sites classés pour leur valeur « scientifique » se révélèrent relativement rares. Bernard Barraqué (1985, p.36) est sur ce point catégorique. Il affirme que le « *législateur d'avant-guerre avait*

[126] Faune, flore, sol et sous-sol, sites et paysages, section générale (réserves et refuges).

constamment refusé de considérer, parmi les sites à protéger, ceux ayant une valeur scientifique, c'est-à-dire comptant une faune, une flore, voire un milieu d'ensemble remarquable ».

Si ce constat doit être nuancé – comme le montre par exemple le classement en 1939 de la Camargue, qui fait par ailleurs déjà l'objet d'une gestion particulière dans les terrains acquis par la Société Nationale d'Acclimatation (voir plus haut ; Luglia, 2015) –, il est clair que la priorité était alors donné au bâti (e.g. cimetières, églises) et aux « monuments naturels » que constituent les cascades, les fontaines ou les sommets. La protection des sites ne bénéficiant pas d'un fonds spécifique mais dépendant de la caisse nationale des monuments historiques fut probablement à l'origine de cette orientation.

Néanmoins, tout comme les premières mesures de conservation des ressources naturelles pouvaient dans certains cas protéger indirectement la faune, la flore ou des milieux naturels, certains classements ont aussi pu avoir une influence sur les milieux naturels, comme par exemple ceux des Hautes-Pyrénées avec le classement respectivement des 15 000 ha du Gave de Cauterets en 1928 et de Gavarnie en 1941. A noter que ces classements n'obéissent pas non plus à une volonté première de protéger le paysage. Le premier est le résultat de la Commission Syndicale de la Vallée de Saint-Savin qui souhaitait s'opposer au développement de l'hydroélectrique dans la vallée et dont les conséquences auraient été néfastes sur le tourisme thermal. Le second est le résultat de la mobilisation d'éleveurs pour éviter un autre ouvrage hydro-électrique qui aurait asséché leurs pâturages (pour plus de détails sur le classement de ces sites, voir Milian, 2007). Ce fut donc semble-t-il plutôt la défense d'intérêts divers (e.g. développement touristique, protection du pastoralisme) mais rarement celui scientifique ou paysager qui semble conduire au classement d'un site.

Même le classement de plus de 7000 ha dans le massif du Pelvoux dans les Hautes-Alpes en 1911 semble déconnecté de la création en 1913 de ce qui est considéré comme le premier « parc national » Français et sur lequel nous reviendrons dans la partie suivante. Les archives du ministère de l'agriculture que nous avons consulté sur ce parc national[127] n'évoquent en effet jamais le classement en site de ce massif.

Ce constat est par ailleurs confirmé en 1950 dans une lettre adressée au ministre de l'Education Nationale, alors en charge de la politique des sites, par celui qui fut le premier inspecteur général des monuments historiques chargé des sites et dont nous aurons l'occasion de reparler dans les chapitres suivants :

> « *Si, depuis lors [la promulgation de la loi de 1930 sur les sites], des résultats certains avaient été obtenus en matière de sites "artistiques, historiques, légendaires ou pittoresques", il n'en était pas de même pour les sites "scientifiques", dont le choix et la délimitation ne pouvaient être heureusement déterminés que par des spécialistes très avertis de ces questions.* » Lettre du 25 novembre 1950 de Gustave-Henri Lestel au ministre de l'Education Nationale[128].

La paternité avant tout artistique de l'instrument et de l'administration qui en a la charge n'a probablement pas facilité la nomination dans les commissions dédiées de ces « *spécialistes très avertis de ces questions* ». De plus, tous les départements n'étaient probablement pas également pourvus en

[127] Fonds 19800400/15 ; 1 SF 15 « Parcs et réserves naturelles (PRN) », versé par le service des forêts du Ministère de l'Agriculture, disponible aux Archives Nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine et qui regroupe des échanges et dossiers sur la constitution des parcs nationaux et des réserves de 1914 à 1954.

[128] Fonds Roger Heim disponible au Muséum National d'Histoire Naturel, en cours de traitement par le service des archives du MNHN au moment de la rédaction.

matière de connaissances naturalistes ce qui aurait favorisé les inégalités territoriales en matière de protection des sites scientifiques.

Une étude plus approfondie de l'activité de ces commissions départementales à partir de 1930 serait nécessaire pour bien comprendre comment ces enjeux scientifiques, très liés dans le cas présent à l'extinction des espèces, se sont insérés au côté des préoccupations d'ordre esthétique, pittoresque, légendaire ou historique.

Ce dernier mouvement que nous souhaitions présenter est tout de même parvenu à se doter d'un outil pour protéger non pas seulement les beautés naturelles mais aussi la faune et la flore. Encore sous-utilisé dans le cadre de la protection « scientifique » durant l'entre-deux guerres, nous verrons qu'il constituera l'outil privilégié des naturalistes au lendemain de la seconde guerre mondiale (voir Chapitre 4, 5 et 6).

4. Trois formes idéales-typiques de protections

La lecture et le recoupement des sources destinées à mieux comprendre les origines de la protection de la nature nous a amené à distinguer trois idéaux-types de cadrage en matière de protection de la nature.

Le premier, qui est aussi le plus ancien et que nous avons nommé le cadrage « ressourciste », est centré sur un mode gestionnaire qui vise avant tout à assurer un rendement optimal des ressources naturelles dans un objectif largement utilitariste. Naturalistes, ingénieurs des Eaux et Forêts, administrations coloniales et/ou notables métropolitains s'allient pour protéger des espèces bien particulières – par leur utilité ou leurs usages – et des ressources naturelles comme le bois. Ils sont parvenus, dès le XIXème siècle, à se doter d'instruments d'action publique comme les réserves de chasse et les réserves forestières qu'ils ont surtout mis en place dans les colonies avec des résultats la plupart du temps très modeste en matière écologique.

Le deuxième cadrage qu'il nous a semblé intéressant de distinguer est issu d'une prise de conscience de la disparition de certaines associations végétales jugées dignes d'être protégées pour leur valeur intrinsèque et dont la destruction est considérée comme irréversible. Un tel courant témoigne d'une compréhension de plus en plus fine de la dynamique des milieux naturels qui s'incarne dans le recours croissant aux concepts de « climax » et d'« équilibre naturel ». Moins centré sur les espèces que sur l'évolution des milieux, ce cadrage est porté principalement par des naturalistes, phytosociologues et quelques ingénieurs des Eaux et Forêts, formés à la botanique depuis la fin du XIXème siècle. L'instrument emblématique est la réserve naturelle intégrale consistant à laisser évoluer un milieu naturel dans une optique non-interventionniste. La mise en politique de ce cadrage fut bien plus difficile que pour les « ressourcistes ». En dehors des réalisations à Madagascar, aucun instrument d'action publique n'est véritablement créé en métropole. Les réalisations sont le fruit de l'action privée de la Société Nationale d'Acclimatation. Seules des subventions de la part des Eaux et Forêts lui sont attribuées pour gérer ces réserves qui en pratique n'ont souvent pas grand-chose d'« intégral ».

Enfin, le troisième cadrage est issu d'une prise de conscience sur la dégradation des paysages. A l'origine porté par des gens de lettres et des notables, ces considérations sont en réalité partagées par un spectre bien plus important d'acteurs pouvant toucher scientifiques, ingénieur des Eaux et Forêts ou encore politiques[129]. Les acteurs portant ces revendications sont parvenus au fil du temps à créer deux instruments d'action publique. A la fin des années 1930, ce sont déjà une cinquantaine de

[129] Rappelons ici que de nombreux parlementaires se sont mobilisés pour le vote de la loi sur les sites de 1906 et sa réforme de 1930.

séries artistiques qui sont mises en place en France métropolitaine sous la responsabilité des Eaux et Forêts[130]. Largement inspiré du mouvement destiné à protéger les monuments historiques, ce sont enfin les « monuments naturels » qui deviennent enjeu d'action publique à partir de 1906. D'abord basée sur des considérations esthétiques, la réforme de 1930 illustre l'évolution des préoccupations de ces acteurs pour l'extinction des espèces. Si les dimensions esthétique et patrimoniale de la faune et de la flore sont donc peu à peu reconnues, les réalisations en la matière restent néanmoins relativement rares avant la seconde guerre mondiale.

En essayant de retracer ces cadrages de manière séparée, nous avons rencontré des naturalistes engagés dans le courant des ressourcistes, comme Abel Gruvel, professeur au MNHN, des ingénieurs des Eaux et Forêts impliqués dans la protection stricte d'une forêt, comme Modeste Louvel à Madagascar ou encore des notables défenseurs à la fois d'une nature esthétique et de la faune et la flore, comme Raoul de Clermont. Ces acteurs témoignent de la difficulté à catégoriser strictement les préoccupations naissantes pour la protection de la nature. Les catégories que nous avons créées ont des frontières poreuses qui se recouvrent en partie. Ces acteurs partagent d'ailleurs bien souvent un même réseau de sociabilité. Ils se côtoient par exemple lors des congrès internationaux de protection de la nature et font partie d'une même catégorie sociale privilégiée au capital culturel, social et économique très élevé.

Cette porosité en fait plutôt des « idéaux-types » que de véritables catégories bien identifiées pour l'époque. Ces distinctions construites *a posteriori* et à partir de nos lectures permet néanmoins de faire émerger plus explicitement les différents intérêts et méthodes d'intervention sur la nature qui en découlent. Protecteur du climax ou de l'équilibre naturel, défenseurs d'un patrimoine esthétique et national, gestionnaires de ressources naturelles, promoteurs d'un tourisme de nature, les justifications ne manquent pas pour légitimer une action de protection sur différents éléments de nature – espèces utiles, espèces ornementales, espèces patrimoniales, associations végétales, paysages, ressources naturelles –.

Si les acteurs se mêlent, les justifications s'hybrident aussi. Les exemples ne manquent pas sur ce point. Si l'esthétique n'est pas au cœur du projet des naturalistes de la Société Nationale d'Acclimatation, l'argument est ponctuellement mobilisé pour justifier la constitution de ces réserves naturelles (sur ce point, voir le récit de création des réserves de la SNA par Rémi Luglia, 2015). Pour les artistes, la conservation d'un paysage passe pour certains par la conservation des espèces floristiques « ornementales ». Par ailleurs, les intérêts esthétiques rencontrent les préoccupations utilitaristes du développement touristique. Les réserves intégrales, au-delà de conserver un état particulier de nature dans un but désintéressé, s'accompagnent aussi bien souvent d'un argumentaire sur la conservation de ressources à exploiter dans le futur.

Pour chacune de ces hybridations et pour chacun des contextes sociaux, économiques ou politiques, sont développés des outils spécifiques et adaptés, comme en témoigne la multiplicité des termes associés à la protection de la nature[131].

---

[130] Source issue des résultats d'un inventaire lancé par la direction des Eaux et Forêts en 1920 (Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine).

[131] Le rapport général sur la protection de la nature dans les territoires de la France d'Outre-mer rédigé en 1947 mobilise les notions de « réserve naturelle intégrale », de « Parc national », de « réserve forestière », de « réserve de chasse », de « Parc d'État » (Tunisie), de « réserve partielle » (Mauritanie), de « parc national de refuge » (Sénégal), de « réserve botanique » (Guinée), de « réserve spéciale » (Côte d'Ivoire) ou encore de « réserve » auquel on ajoute des adjectifs tels que « botanique », « faunistique » ou « touristique » (Rapport général sur la protection de la nature dans les territoires de la France d'Outre-mer, Conférence internationale pour la protection de la nature, Brunnen, 1947).

Sur ces outils, il en est un, peut-être le plus célèbre, que nous avons sciemment passé sous silence jusqu'à présent. Il s'agit du « parc national », qu'il nous a semblé plus pertinent d'évoquer dans une dernière partie tant il mélange dans bien des cas ces différents cadrages et illustrent l'hybridation des préoccupations pour la nature qui émergent depuis le XIXème siècle.

Section 3. Les « parcs nationaux » en France dans la première moitié du XXème siècle, une protection « hybride »

L'histoire des « parcs nationaux » est bien plus longue et complexe que la seule élaboration de la loi du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux. De nombreux travaux sont aujourd'hui revenus sur l'histoire des parcs nationaux français, certains à partir d'une approche globale (e.g. Jaffeux, 2010; Larrère et al., 2009; Mauz, 2002; Micoud, 2007) et d'autres plus particulières avec un focus particulier sur les Ecrins (Zuanon, 1994), les Cévennes (Basset, 2010), les Pyrénées (Bobbé, 2009) ou la Vanoise (Mauz, 2003, 2009 ; Selmi, 2006).

Si à quelques exceptions près, la majorité d'entre eux se focalise sur la période d'après-guerre, tous ou presque mentionnent, ne serait-ce que très succinctement, des projets précurseurs sur ces futures zones de parc datant de la première moitié du XXème siècle. L'objectif de cette partie n'est pas de revenir sur l'ensemble de ces projets qui n'aboutissent que des décennies plus tard, mais plutôt de souligner l'activité de certains acteurs dans ce problème émergeant de protection de la nature à partir des débats sur les parcs nationaux au début du siècle.

Avant de nous intéresser à la France métropolitaine, il nous semble essentiel de faire un rapide détour, comme nous l'avons fait dans le cas du mouvement scientifique, par les réalisations dans les colonies françaises. Comme l'a montré Adel Selmi (2009), auteur d'une thèse sur le parc national de la Vanoise, l'émergence des parcs nationaux en France dans les années 1960 est indissociable des mesures déjà prises dans les colonies dans la première moitié du XXème siècle et visant à expérimenter ce dispositif nouveau.

Sans nous attarder sur l'ensemble des réalisations coloniales en matière de protection de la nature (voir pour cela Guillard, 2014, qui nous semble être l'ouvrage le plus complet en la matière), nous présenterons très succinctement dans la partie suivante la particularité des territoires coloniaux dans lesquels se mettent en place les parcs nationaux.

Nous nous intéresserons ensuite aux projets et réalisation en France métropolitaine qui dénote un intérêt certain de la part de certains acteurs, et notamment les Eaux et Forêts, pour un tel instrument. Durant la seconde guerre mondiale, c'est l'intérêt pour l'aménagement du territoire et l'usage « rationnel » des sols qui place ce nouvel instrument à l'agenda politique. Mobilisé aussi bien pour régénérer des forêts, pour sauvegarder une nature primitive, pour conserver des espèces ou pour favoriser le tourisme de nature, les objectifs d'un tel instrument sont aussi nombreux qu'il y a d'acteurs impliqués dans leur mise en œuvre.

Pour cette partie sur les réalisations en termes de parcs nationaux en France et dans son empire, nous mobiliserons, en plus de la littérature existante sur le sujet, des ouvrages et rapports disponibles sur la bibliothèque numérique Gallica de la BNF[132], à la bibliothèque du Muséum National

[132] Notamment le compte rendu du Congrès International Forestier de 1913, la revue mensuelle du Touring Club ou encore les différents numéros de la revue mensuelle des Eaux et Forêts.

d'Histoire Naturelle[133] et des archives de la direction des Forêts du ministère de l'agriculture[134] et de la Délégation Générale à l'Équipement National (DGEN)[135] et qui viennent compléter les rares travaux traitant de ce sujet dans la première partie du XXème siècle.

1. Les parcs nationaux dans les colonies françaises

1.1. Des territoires hétérogènes…

Si nous avons jusqu'ici parlé « des » colonies sans rentrer dans leurs particularités pour des raisons de simplicité – notre thèse portant sur la France métropolitaine –, la mise en place de ces mesures de protection de la nature ne peut se comprendre qu'à partir des particularités de chacun de ces territoires.

Comme nous l'avons vu, les différentes catégories d'acteurs évoquées jusqu'à présent mobilisent différents instruments – des réserves d'exploitation (e.g. forestière, de chasse) aux réserves intégrales ou aux sites – pour répondre à divers problèmes liés à la destruction de la nature. Or, la mise en œuvre de ces différents outils est bien souvent le résultat de l'implication d'acteurs aux sensibilités et aux visions variées de la nature qu'ils côtoient.

Pour illustrer ce dernier point, nous nous baserons sur un rapport présentant les réalisations en matière de protection de la nature dans les territoires de la France d'outre-mer[136] que nous avons par ailleurs déjà eu l'occasion de citer. Pour rappel, ce rapport fut présenté par celui qui allait devenir le futur directeur du MNHN, Roger Heim, et par un Joseph Louis Andlauer, général de l'armée, lors d'une conférence internationale sur la protection de la nature ayant eu lieu en 1947 et préparant la création de l'Union Internationale pour la Protection de la Nature sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir dans le chapitre 3.

La présentation qui est faite des particularités de l'Afrique du Nord illustre bien la spécificité d'un territoire sur lequel les protecteurs de la nature n'ont mis aucune « réserve naturelle intégrale » en place :

> « *Le premier concerne la méfiance native des Musulmans vis-à-vis de toute idée impliquant un respect de la Nature. Le deuxième résulte de l'intensité des échanges, de l'activité sociale, de la densité de la population et du développement du tourisme. […] Il faut ajouter enfin que l'Afrique du Nord […] n'offre guère, dans son ensemble, de larges peuplements végétaux ayant conservé un véritable aspect originel : les cultures et le bétail ont profondément altéré le caractère autochtone de cette végétation*. » Rapport général sur la protection de la nature dans les territoires de la France d'outre-mer, 1947, p.10-11.

Au côté d'arguments colonialistes et racistes qui accompagnent bien souvent les écrits des naturalistes du début du XXème siècle, sont évoqués des arguments économiques et sociaux, ainsi qu'un jugement particulier sur l'état de la nature, « *altéré* » dans son ensemble.

---

[133] Notamment le Rapport général sur la protection de la nature dans les territoires de la France d'outre-mer rédigé en 1947 pour la conférence internationale sur la protection de la nature de Brunnen.

[134] Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine.

[135] Fonds 19770773/2 ; AT 2 « Monuments Historiques et Sites - Parcs nationaux, protection de la nature », versé par l'ancienne direction de l'Aménagement du Territoire du Ministère de la construction, disponible aux archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine.

[136] Inconnu (1947), Rapport général sur la protection de la nature dans les territoires de la France d'outre-mer. Rapport présenté dans le cadre de la conférence internationale de Brunnen sur la protection de la nature.

La description des autres territoires coloniaux se centrent sur des éléments « biogéographiques ». L'Afrique Occidentale, Madagascar et l'Indochine font partie des territoires les plus détaillés dans le rapport. En Afrique Occidentale Française ce rapport vante « *la richesse et la succession des strates arborées de la forêt équatoriale* » ou encore « *l'extraordinaire abondance des mammifères Ongulés (Antilopes, Buffles) auxquels s'ajoutent des animaux endémiques (phacochères, Potamochère, Damans)* »[137]. A Madagascar, le rapport détaille les différentes espèces et leurs caractéristiques et souligne l' « *endémicité extrêmement élevé de la flore et de la faune* »[138]. En Indochine, la « *flore, extrêmement riche […] ne manifeste qu'un faible endémisme* » et la faune y est cependant « *remarquablement diversifiée* »[139].

Dans le reste des colonies, comme l'Afrique Équatoriale Française ou les côtes françaises des somalies par exemple, seules sont énumérées les mesures de protection existantes.

Ces descriptions varient très probablement en fonction des connaissances acquises et des acteurs en présence dans ces territoires. Nous ne sommes ainsi pas surpris de voir figurer de plus amples descriptions sur la faune et la flore de Madagascar compte-tenu de l'intérêt qui fut porté par certains scientifiques du MNHN comme Henri Humbert ou Georges Petit. Les travaux d'Auguste Chevalier en Afrique Occidentale et en Indochine (voir plus haut, voir Bonneuil, 1995), explique aussi les abondantes descriptions phytogéographiques et botaniques de ces zones. Or, ces descriptions, qui soulignent l'implication et l'intérêt de certains acteurs envers cette nature qu'ils ont inventoriée et étudiée, n'est pas sans conséquences sur la variété des protections mises en œuvre.

1.2. … Aux protections variées

L'hétérogénéité du vocabulaire utilisé pour rendre compte des réalisations ne rend pas évidente la mesure exacte de ce qui est véritablement mis en place. Aux côtés des termes de « réserve naturelle intégrale », de « Parc national », de « réserve forestière » ou de « réserve de chasse », on rencontre par exemple les expressions de « Parc d'État » (Tunisie), de « réserve partielle » (Mauritanie), de « parc national de refuge » (Sénégal), de « réserve botanique » (Guinée), « réserve spéciale » (Côte d'Ivoire) ou encore « réserve partielle » (Moyen-Congo) auxquels sont parfois ajouté des adjectifs tels que « botanique », « faunistique » ou « touristique ». Difficile donc d'évaluer ce qui relève du parc national tel qu'il est défini dans le rapport[140] et ce qui relève d'autres formes de protection, dont il est parfois difficile de déterminer avec certitude si une règlementation avait bel bien été appliquée. Sur ce point, Frédéric Thomas (2009) nous invite par exemple à nous méfier des discours forestiers coloniaux et de leurs mesures de « protection » sans partir des données brutes comme le niveau de prélèvement en bois par exemple.

Les descriptions du rapport fournissent néanmoins des éléments pour comprendre la manière dont se mettent en place certaines de ces mesures. Dans les territoires bien connus des scientifiques,

---

[137] Rapport général sur la protection de la nature dans les territoires de la France d'outre-mer, 1947, p.18.
[138] Rapport général sur la protection de la nature dans les territoires de la France d'outre-mer, 1947, p.34.
[139] Rapport général sur la protection de la nature dans les territoires de la France d'outre-mer, 1947, p.46.
[140] Un parc national « *désigne une aire : 1°. Placée sous le contrôle public, dont les limites ne seront pas changées et dont aucune partie ne saurait être transférée sauf par l'autorité législative compétente ; 2°. Mise à part pour la propagation, la protection et la conservation de la vie animale sauvage et de la végétation sauvage, pour la conservation d'objets d'intérêts esthétique, géologique, préhistorique, archéologique et d'autres intérêts scientifiques, au profit à l'abattage et pour la récréation du public en général ; 3°. Dans laquelle la chasse, l'abatage ou la capture de la faune et la destruction ou collection de la flore est interdite, sauf par l'entreprise de, ou sous la direction ou le contrôle des autorités du parc.* » Rapport général sur la protection de la nature dans les territoires de la France d'outre-mer, 1947, p.4-5.

tels que Madagascar par exemple où, rappelons-le, l'endémisme est élevé, ce sont les réserves naturelles intégrales qui sont privilégiées.

Là où les ingénieurs des Eaux et Forêts sont les plus influents, ce sont plutôt des réserves forestières qui sont mises en places. En Côte d'Ivoire, on apprend par exemple que c'est par l'intermédiaire d'André Aubréville, alors inspecteur général des Eaux et Forêts et auteur d'une flore forestière sur la Côte d'Ivoire, que sont mises en place des « *réserves forestières* » et des « *réserves forestières botaniques et touristiques* » (pour plus d'information sur cet ingénieur des Eaux et Forêts, voir Tassin, 2015).

Si l'on en croit ce rapport, les « parcs nationaux » sont finalement assez rares dans l'empire français. Ils ne se développent quasi-exclusivement qu'en Algérie[141]. Seuls deux autres parcs nationaux sont mentionnés en Afrique Équatoriale Française, ceux de Saint-Floris et Bamingui-Bangoran, qui ne sont créés qu'en 1935, soit relativement tardivement. Dans cette zone, qui ne comporte aucune description biogéographique, furent plutôt mises en place des réserves de chasse.

L'Afrique du Nord, et surtout l'Algérie, semble donc avoir un statut particulier pour qu'on lui préfère la mise en place de ces parcs nationaux. Comme nous l'avons vu, le rapport insiste sur l'absence de « nature vierge », qui rend de fait sans objet la mise en place de réserves naturelles intégrales. De plus, on trouve aussi en Algérie l'influence d'un acteur en particulier, le Touring Club de France, engagé dans le développement touristique de ce territoire proche de la France métropolitaine.

C'est en reprenant le modèle des parcs nationaux américains dans lequel le tourisme est un élément central qu'ils encouragent la création de parcs nationaux, déjà en gestation depuis 1912 (sur ce point, voir la contribution d'Arnaud Berthonnet, 2010, dans la revue pour mémoire du ministère de l'environnement). Ce mouvement, sans doute stoppé par la première guerre mondiale, reprend avec l'aide de l'Administration des Eaux et Forêts[142] et une dizaine de parcs sont créés à partir de 1921 pour « *protéger les beautés naturelles et les curiosités scientifiques, favoriser le tourisme [et] développer les stations estivales* »[143]. Leurs créations est le résultat d'une alliance entre promoteurs touristiques, comme le Général de Bonneval, alors vice-président de la Fédération des Syndicats d'Initiatives d'Algérie, et de l'administration des Eaux et Forêts, par l'intermédiaire du conservateur Paul-Marie de Peyerimhoff de Fontenelle, par ailleurs naturaliste et entomologiste (voir Berthonnet, 2010).

Ce survol rapide des mesures de protection dans les colonies montre que la mise en œuvre de ces dernières est largement dépendante de l'implication et très probablement des rapports de force ou de l'entente[144] entre des différentes catégories d'acteurs présents dans ces territoires – savants, ingénieurs et administrateurs coloniaux, promoteurs touristiques – et du regard particulier qui est porté et défendue sur la nature coloniale – e.g. présence d'une nature vierge, présence abondante de gibiers, endémisme fort ou faible, potentialités touristiques –.

---

[141] Seuls deux parcs nationaux sont mentionnés en Afrique Equatoriale Française (i.e. Saint-Floris et Bamingui-Bangoran), créés en 1935 et trois en cours de création en Indochine en 1947 (i.e. Fansi Pan, Lang Bian et Bokor).

[142] Arnaud Berthonnet (2010), historien, évoque dans une rubrique du numéro « pour mémoire » du comité d'histoire du ministère de l'environnement le rôle joué notamment par Paul-Marie de Peyerimhoff de Fontenelle, conservateur des Eaux et Forêts à Alger, spécialiste en entomologie cavernicole.

[143] Rapport général sur la protection de la nature dans les territoires de la France d'outre-mer, 1947, p.12. Sont cités les parcs nationaux de l'Ouarsenis, des Cèdres, d'Ain N'Sour, de Chrea, de Saint Ferdinand, de l'Akfadou, des Planteurs, de Djebel Gouraya, de Dar et Loued el Taz, de Babor, de la Mahouna et de Bugeaud.

[144] Christophe Bonneuil (1995, p.20) évoque par exemple l'action du botaniste Auguste Chevalier, qui en AOF, « *entre fréquemment en concurrence avec des services agricoles jaloux de leurs prérogatives qui se targuent d'une présence continue sur place* ». Ce dernier point illustre bien les enjeux de pouvoirs qui peuvent exister entre scientifiques et administrateurs coloniaux.

En ce qui concerne les rares parcs nationaux mis en œuvre dans l'empire français, ils mobilisent différents arguments – « beautés naturelles », « curiosités scientifiques », arguments utilitaristes lié au développement touristique – qui illustre l'hybridité des justifications pour légitimer la mise en place de règlementations particulières au sein de ces zones.

Nous allons retrouver des alliances analogues et des hybridations semblables dans les projets de parcs nationaux en France métropolitaine. Pour Rémi Luglia (2015), « *une partie de l'historiographie […] a de la peine* » à tenir compte des réalisations précoces de protection de la nature en France métropolitaine. En dehors du parc de la Bérarde, aussi nommé parc national du Pelvoux, qui a déjà fait l'objet d'une attention particulière (voir Zuanon, 1994) et est régulièrement mentionné lorsque sont évoquées les origines de la protection de la nature, tout se passe comme s'il n'existait aucune préoccupation en la matière en métropole. L'objectif de la partie suivante est au contraire de montrer que les projets de parcs nationaux ne manquent pas, surtout dans l'entre-deux guerres, illustrant une nouvelle fois la précocité de certaines formes de protection de la nature, y compris sur le territoire métropolitain.

2. Les parcs nationaux en métropole

2.1. Le Congrès Forestier International : des forestiers, des savants et des promoteurs touristiques pour discuter de l'avenir des forêts

Si les parcs nationaux américains se mettent en place à partir de la fin du XIXème siècle, la volonté de mettre en œuvre un tel outil de protection de la nature en France prend son essor à la veille de la première guerre mondiale lors d'un congrès forestier international[145].

Comme l'évoque Emmanuel Boivin (2012), auteur d'un article sur le déroulement de ce congrès, il ne s'agit pas de la toute première réunion internationale sur le thème de la forêt. Déjà en 1889, lors de l'Exposition Universelle de Paris, l'Administration des Eaux et Forêts avait réunie 29 délégations étrangères pour discuter autour des métiers de la forêt et de sa gestion. Différentes réunions internationales sur le thème de la sylviculture avaient ensuite eu lieu jusqu'en 1913. Pour Emmanuel Boivin (2012), ce dernier est l'aboutissement des précédents et mérite que l'on s'y attarde pour analyser la manière dont est évoquée la protection de la nature mais aussi parce qu'il va nous permettre d'en savoir plus sur la mise en place du premier parc national en France métropolitaine. Nous aborderons dans un premier temps l'organisation générale du colloque avant de nous intéresser à une section en particulier, celle intitulée la « forêt dans le développement du tourisme et l'éducation esthétique des peuples ».

L'initiative de l'organisation d'un tel colloque revient au Touring Club de France (TCF), qui compte parmi ses membres de nombreux officiers des Eaux et Forêts, qui constitueront d'ailleurs « *le véritable pilier de l'organisation* » (Boivin, 2013, p.199). A noter que le Comité d'honneur est présidé par les ministres de l'Agriculture et de l'Intérieur et du sous-secrétaire d'État aux Beaux-Arts. A l'exception du ministre des Colonies, ces administrations présideront aussi huit ans plus tard le comité d'honneur du premier congrès international de protection de la nature, illustrant la prédominance de ces administrations dans la protection de la nature.

Ce congrès avait pour but « *de réunir tous ceux qui s'intéressent à la forêt ; d'étudier les questions économiques et techniques qui s'y rattachent, y compris celles que soulève le tourisme […] ; d'étudier les réformes législatives ou administratives de nature à assurer la conservation et*

[145] Le compte rendu de ce congrès est disponible et consultables en ligne sur la bibliothèque numérique Gallica de la Bibliothèque Nationale de France (https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6347617j.texteImage).

l'amélioration des forêts, la restauration des montagnes dégradées et la mise en valeur des terres incultes ; de rechercher les améliorations à apporter par les particuliers dans la gestion de leurs bois et dans l'utilisation des produits de la forêts » (Congrès Forestier International, 1913, p.37).

Devant l'ampleur des sujets traités, on comprend mieux la diversité des acteurs réunis, allant pour la France d'ingénieurs des Eaux et Forêts, de représentants des différents ministères[146], de propriétaires forestiers, de sociétés savantes comme la Société Nationale d'Acclimatation, la Ligue Française pour la Protection des Oiseaux, ou encore de botanistes intéressés par les enjeux forestiers, comme Charles Flahault et Philibert Guinier. Parmi les personnalités déjà croisées au cours de ce chapitre, on note aussi la présence de Charles Flahault, Philibert Guinier, Raoul de Clermont et, dans le comité d'honneur, Charles Beauquier. Il est ainsi intéressant de noter que l'on retrouve les promoteurs de nos trois cadrages de la protection de la nature (voir Section 2). Ce n'est finalement pas moins de 700 personnes qui furent présentes à ce congrès, dont 24 puissances étrangères, principalement d'Europe et d'Amérique.

Ce Congrès fut organisé en cinq sections traitant respectivement des techniques sylvicoles, d'économie et de législation forestière, des technologies forestières, des grands travaux forestiers et enfin « *de la forêt dans le développement du tourisme et l'éducation esthétique des peuples* » (Congrès Forestier International, 1913, p.42). Chacune de ces sections était chargée de formuler des vœux devant « *servir de guide et de direction aux Pouvoirs publics* » (Congrès Forestier International, 1913, p.54). C'est à cette cinquième section que nous retrouverons des discussions tout à fait intéressantes sur les considérations de l'époque concernant la protection de la nature (pour plus d'information sur l'organisation du congrès en général et le déroulé des autres sections, voir Boivin, 2012).

2.1.1. La cinquième section du Congrès : la « forêt dans le développement du tourisme et l'éducation esthétique des peuples »

Présidée par un membre de l'Automobile-Club de France, cette cinquième section est conduite par un bureau composé de quatre autres membres : deux membres du Touring Club de France et deux gardes-généraux des Eaux et Forêts.

Les discussions se basèrent sur onze rapports dont cinq furent rédigés par des ingénieurs des Eaux et Forêts[147], deux par la Société pour la Protection des Paysages de France[148], dont celui de Charles Beauquier, un par le président de la Commission des sites et monuments naturels des Basses-Pyrénées[149], un par le Touring Club de France[150], un par le Touring Club de Belgique[151] et un dernier par Charles Flahault[152], alors directeur de l'Institut botanique de l'Université de Montpellier.

Comme le suggère les titres de la section et la majorité des rapports l'intérêt est avant tout porté sur le caractère esthétique des forêts et son lien avec le tourisme. Charles Beauquier parle par exemple d'une émergence récente concernant les « beautés naturelles » :

[146] Agriculture, Finance, Travaux publics, Instruction publique, Colonies et Beaux-Arts.
[147] « Education forestière du public » (p.730), « Beauté des routes » (p.757), « l'Aménagement de forêts en vue du tourisme » (p.801), « L'aménagement des forêts en vue du tourisme » (p.807) et « Parcs nationaux » (p.817).
[148] « Beauté du pays par la Forêt » (p.744) et « La beauté des paysages » (p.775).
[149] « L'affichage dans les forêts – mesures à prendre » (p.796).
[150] « Beauté des cours d'eau » (p.797).
[151] « La forêt dans le développement du tourisme et de l'Education esthétique des peuples » (p.735).
[152] « Jardins Alpins et Arboretums » (p.746).

« *C'est depuis quelques années seulement qu'on s'est préoccupé de sauvegarder les beautés de la nature*. » (Beauquier, 1913)[153]

La loi de 1906 sur les sites et les monuments naturels n'est en effet votée que depuis 7 ans. Pourtant, à en croire son rapport, la France est d'ailleurs loin d'être la plus mauvaise élève en la matière. Tandis que l'Allemagne est présentée comme une pionnière en Europe et que quelques rares réalisations sont mentionnées pour l'Autriche, l'Italie ou la Norvège, bien d'autre pays apparaissent aux yeux de l'initiateur de la loi de 1906 comme en retrait de ce mouvement. L'Angleterre, « *demeurée fort en arrière* », la Belgique, « *entrée dans la voie des réalisations qu'en un point* » ou encore la Suède, la Russie, l'Espagne et le Portugal « *ne paraissent pas encore s'être préoccupés de la sauvegarde de leur patrimoine national de beautés naturelles* »[154]. En dehors de l'Europe, ce sont bien les États-Unis qui font figure de référence dans ce domaine avec l'établissement précoce de leurs parcs nationaux, au côté du Canada, du Japon et de la Nouvelle-Zélande.

Il est intéressant de noter que Charles Beauquier milite déjà à l'époque pour une réforme de la loi de 1906. Il profite ainsi probablement de ce congrès international pour faire pression sur les pouvoirs publics et inscrire cette problématique du paysage comme un enjeu international dans lequel la France ne doit pas prendre de retard. Il parvient d'ailleurs à faire adopter un vœu en ce sens durant le Congrès :

« *Le congrès estime que la France ne doit pas rester en arrière d'autres pays, émet les vœux suivants : « […] Que les plus beaux paysages de France soient déclarés réserves nationales et mis ainsi à l'abri de toute mutilation.* » Congrès forestier international de Paris, 1913, p.778.

A noter que si le terme de « réserve » est ici utilisé, il l'est dans le sens des « réserves artistiques », qui comprend à la fois les séries artistiques des Eaux et Forêts et les sites des Beaux-Arts. Sans revenir sur l'ensemble des discussions, les membres de la section en appellent donc aux pouvoirs publics de tous les pays, et notamment la France comme l'illustre la dernière citation, à renforcer la protection des paysages.

Nous ne reviendrons pas en détail sur ce mouvement que nous avons déjà présenté précédemment et qui est largement soutenu par les associations touristiques françaises et étrangères[155]. Un certain nombre de vœux seront d'ailleurs adoptés pour « *rendre les forêts accessible (facilement) à la masse du public* »[156].

Les rapports des représentants des Eaux-et-Forêts furent pour leur part principalement axés sur l'aménagement touristique des forêts. Ils parviendront à faire adopter un certain nombre de vœux en ce sens destiné à « *rendre les forêts accessibles (facilement) à la masse du public* »[157]. Il est pour cela nécessaire de « *perc[er] de bonnes routes* »[158] dans les forêts, établir une signalétique particulière et protéger les arbres les plus remarquables. De tels aménagements doivent permettre « d'éduquer » le peuple à l'esthétique de la nature et favoriser en retour la protection des paysages. L'intérêt

[153] Rapport sur la beauté des paysages, Charles Beauquier, Congrès forestier international de Paris, 1913, p.775-778.
[154] *Ibid*.
[155] On compte par exemple des communications sur le sujet du Touring Club de Belgique ou du Touring Club d'Italie.
[156] Discussions suite à la présentation d'un rapport sur « l'aménagement des forêts en vue du tourisme », Congrès forestier international de Paris, 1913, p.804.
[157] *Ibid*, p.804.
[158] *Ibid*, p.804.

esthétique des forêts est donc bien aussi présent chez ces ingénieurs des Eaux et Forêts dont la production de bois ne constitue pas le seul objectif.

Deux rapports se distinguent plus nettement de ceux des autres, ceux de Charles Flahault et d'Alphonse Mathey, qui témoignent de l'extension de la protection des forêts à d'autres enjeux, et notamment ceux botaniques et phytosociologiques.

2.1.2. Les laboratoires d'économie montagnarde de Charles Flahault

L'intervention de Charles Flahault sur les « jardins alpins et les arboretums » se distingue d'ailleurs explicitement de la question de l'esthétique :

> « *Permettez-moi de vous dire qu'à mes yeux, ici ce n'est pas l'esthétique. […] Comme l'a dit ce matin M. le Ministre, c'est la question de la vie humaine, c'est la question de la vie sociale qui est en jeu*. » Charles Flahault, Congrès Forestier International (1913, p.750)

Ces jardins Alpins sont pensés comme de véritables laboratoires scientifiques destinés à recueillir des observations sur le climat et les sols afin d'obtenir des données précises sur le développement spontané des « associations végétales » et développer une économique optimale pour les populations de montagne. Ils sont donc avant tout affaire de scientifique et d'experts :

> « *Les arboretums rendront d'autant plus de services qu'ils seront confiés à des techniciens ou à des savants plus expérimentés.* » Charles Flahault, Congrès Forestier International (1913, p.750)

Charles Flahault distingue trois vocations pour les terres de montagnes : agricole, forestière et pastorale. La reconnaissance des limites « naturelles » de ces terres par la connaissance des facteurs abiotiques qui déterminent les associations végétales qu'il est possible de cultiver constitue pour lui l'unique moyen de parvenir à une exploitation rationnelle des ressources naturelles de montagne. C'est donc à partir de ces recherches de première importance que l'on pourra peupler de manière optimale ces montagnes :

> « *[…] aménager, produire et utiliser au maximum la végétation la plus conforme aux possibilités d'un lieu déterminé, c'est préparer la place à un nombre maximum de vies humaines.* » Charles Flahault, Congrès Forestier International (1913, p.751)

Comme nous l'avons déjà mentionné précédemment, Charles Flahault fait donc bien partie de ces scientifiques qui mettent en avant les implications économiques associées au développement des sciences de la végétation. A une époque où la génétique et la sélection des espèces cultivées n'en est encore qu'à ses balbutiements et où les intrants chimiques ne dominent pas l'agriculture, on comprend l'importance de mieux connaître les liens qui unissent conditions naturelles et développement de la végétation pour déterminer les usages optimaux des territoires.

De par la thématique qu'il aborde, il est étonnant de le voir s'exprimer dans cette section[159] et pas par exemple, dans celle concernant les techniques forestières dans laquelle intervient d'ailleurs Philibert Guinier, futur directeur de l'école des Eaux et Forêts que nous avons déjà eu l'occasion de croiser dans la section précédente (voir section 1). Ce dernier aborde en effet les mêmes problématiques concernant l'importance de « *l'écologie des essences forestières* » pour la sylviculture dans son rapport sur « la répartition des végétaux ligneux en France »[160]. Il cite même l'importance

[159] Peut-être est-ce dû à sa non-appartenance au corps des Eaux et Forêts.

[160] Rapport sur la répartition des végétaux ligneux en France, Philibert Guinier, Congrès forestier international de Paris, 1913, p.74-80.

des « *principes posés par Charles Flahault* » (Guinier, 1913, p.80). A travers ces deux rapports, ce sont bien les prémices d'un certain équilibre de la nature que l'on voit poindre :

> « *Nous devons pousser la forêt aussi loin qu'elle peut être poussée, mais il est inutile, il est nuisible, de vouloir la pousser au-delà de ses limites naturelles : on n'y ferait que des sottises.* » Charles Flahault, Congrès Forestier International (1913, p.750)

Il s'agit donc pour ces deux hommes de placer « *les essences plantées […] dans le milieu qui leur convient* » [161], condition *sine qua none* pour constituer « *de la manière économiquement la plus profitable l'équilibre qui s'établit à chaque instant* »[162] :

> « *Je crois en effet que la préoccupation essentielle des sylviculteurs professionnels comme des hommes de science s'intéressant aux sciences biologiques, doit être de mettre chaque chose à sa place dans la nature. […] il faut que les jardins, arboretums, places d'essais soient des centres d'études et d'observations aussi précis que possible sur toutes les possibilités économiques du territoire où l'on est établi. Il faut qu'on s'y occupe, non seulement de sylviculture, mais d'amélioration pastorale, qu'on y cultive des légumes, qu'on montre aux habitants du pays que l'on peut y obtenir une alimentation variée […].* » Charles Flahault, Congrès Forestier International (1913, p.750)

Ces jardins sont ainsi de véritables outils au service d'une science appliquée à l'économie montagnarde qui illustre bien ce que nous avions évoqué dans la Section 1 à propos de l'alliance entre les scientifiques et les gestionnaires de ressource naturelle. Il est donc bien moins question de protection que de gestion optimale des ressources naturelles.

Le second rapport sur lequel nous souhaitions nous attarder, et qui va nous occuper plus longuement, est celui d'Alphonse Mathey, conservateur des Eaux et Forêts à Grenoble, qui est l'un des premiers à appliquer la notion de parc national en France métropolitaine.

2.1.3. Le Parc national du Pelvoux : un parc à la renommée internationale

Alphonse Mathey est conservateur des Eaux et Forêts à Grenoble et, intéressant à noter, ancien élève de Charles Flahault (voir Section 1). C'est d'ailleurs ce dernier qui, en l'absence du forestier, est chargé de présenté le rapport sur le parc du Pelvoux devant les membres de cette cinquième section.

Dès les premiers mots du rapport d'Alphonse Mathey, on comprend la particularité du parc national tel qu'il est conçu par cet ingénieur des Eaux et Forêts :

> « *L'industrialisme poussé jusqu'à ses dernières limites, la cupidité humaine ne respectant plus rien, pas même les impressionnantes beautés naturelles, le viol permanent des sites les plus vantés érigé à la hauteur d'une institution d'Etat, l'appauvrissement incessant de la flore spontanée, la disparition de nombreuses et inoffensives espèces animales ont fini par provoquer chez tous les peuples un réveil de la conscience nationale. De là est née l'idée de la constitution de parcs nationaux, c'est-à-dire la mise à ban*[163] *de vastes territoires à tout jamais soustraits à l'entreprise des hommes et dans lesquels animaux et plantes revivront en paix les premiers âges de l'humanité, donnant ainsi l'attrayant et instructif spectacle d'un monde qui évolue librement vers des destins inconnus*. » Rapport d'Alphonse Mathey, Congrès forestier international de Paris, 1913, p.817.

---

[161] Rapport sur la répartition des végétaux ligneux en France, Philibert Guinier, Congrès forestier international de Paris, 1913, p.74.
[162] *Ibid.*
[163] Interdire l'accès.

Pour Alphonse Mathey, c'est donc bien les destructions humaines, tant biologiques qu'esthétiques, qui sont à l'origine de la notion de parc national. Une notion qui, d'après ses propos, se rapproche de celle de « réserve intégrale ». De manière relativement étonnante pour un forestier de métropole, il fait référence à la faune et la flore des « *premiers âges de l'humanité* » ainsi qu'à la libre évolution des territoires « *à tout jamais soustraits à l'entreprise des hommes* ». Il semble donc très proche des conceptions naturalistes de l'entre-deux guerres en souhaitant l'établissement d'une forme particulière de protection qu'il envisage comme en dehors de toute rationalité économique mais s'accompagnant d'un intérêt certain pour l'observation scientifique :

> « *Du libre jeu de ces associations jaillira un enseignement fécond, destiné à expliquer le passé et éclairer l'avenir*. » Rapport d'Alphonse Mathey, Congrès forestier international de Paris, 1913, p.825.

C'est de l'observation de la nature que peuvent émerger les pratiques adaptées en matière de foresterie. Dans la lignée d'un Charles Flahault ou d'un Philibert Guinier, il milite avant tout pour le respect des dynamiques « naturelles » que l'humain ne parvient pas à copier efficacement, comme l'illustre par exemple ce passage évoquant les dégâts d'un champignon pathogène sur les forêts artificielles :

> « *Dans les vieilles forêts d'epicéa, le* Trametes radiciperda *existe simplement à l'état sporadique : il décime, par contre, les peuplements créés de main d'homme. Et, pour se préserver des insectes et des champignons, le dernier mot de la science est de laisser le mélange des essences s'opérer au gré de la nature*. » Rapport d'Alphonse Mathey, Congrès forestier international de Paris, 1913, p.824.

Comment ne pas y voir chez ce forestier pointé l'idée d'un « équilibre naturel » qui régulerait les dynamiques des forêts. C'est donc pour protéger l'esthétique, la faune et la flore, mais aussi dans une perspective de recherches scientifiques qu'il souhaite mettre en œuvre en France métropolitaine son idée de parc national.

Sa conception de parc est héritée des nombreuses réalisations dont il relate, dans son rapport, une histoire des parcs nationaux qu'il fait débuter par les séries artistiques de Fontainebleau :

> « *Ils firent tant, les petits rapins têtus, ils agitèrent si fort leurs longs cheveux, ils promenèrent si bien leurs barbes de fleuve dans les bureaux de rédaction des grands quotidiens qu'ils obtinrent satisfaction. En 1861, on finit par ériger en séries artistiques, où la hache ne devait plus pénétrer, certaines parties de la forêt de Fontainebleau. Telle est la genèse des parcs nationaux.* » Rapport d'Alphonse Mathey, Congrès forestier international de Paris, 1913, p.818.

Contrairement à l'historiographie généralement admise en la matière, Alphonse Mathey – dans un esprit quelque peu chauviniste ? – place avec cette réalisation la France en tête des nations préoccupées par ses beautés naturelles.

Son rapport évoque ensuite l'évolution « *chez les différents peuples* »[164] du parc national vers « *une direction scientifique* »[165] avec la réalisation devenue emblématique du parc national du Yellowstone aux États-Unis en 1872 dans le but de « *conserver dans leur état naturel les forêts, les*

[164] Rapport d'Alphonse Mathey, Congrès forestier international de Paris, 1913, p.818.
[165] *Ibid*.

dépôts minéraux, les curiosités naturelles et les merveilles que renferme le Parc »[166]. Le Yellowstone est le produit du mélange de différents intérêts que l'on peut porter vis-à-vis des mesures de protection de la nature et que l'on a déjà pu croiser – esthétique, scientifique, éducatif et touristique – :

> « *Si l'on se reporte au texte de la loi organique, on voit que c'est bien une pensée scientifique qui a dicté les actes du Congrès de Washington. D'une part, les Américains ont voulu conserver leurs richesses minéralogiques ; d'autre part, ils ont compris qu'il ne fallait point toucher au cadre forestier qui ajoutait sa splendeur à la magnificence des phénomènes dont est le théâtre cette terre privilégiée. A ces préoccupations d'ordre scientifique et esthétique se mêlèrent également le souci de l'éducation des masses, […] et le désir très légitime de créer, par le tourisme, une nouvelle source de richesse pour les États-Unis*. » Rapport d'Alphonse Mathey, Congrès forestier international de Paris, 1913, p.819.

A noter qu'il ne mentionne pas dans les préoccupations scientifiques celles pour la faune et la flore. Il se révèle d'ailleurs particulièrement critique à l'égard des actions entreprises dans le parc en la matière :

> « *On y introduisit [au Yellowstone] les espèces en voie de déclin ou de disparition. Et ce n'est pas un des moindres étonnements que de voir jeter en pâture à la curiosité des visiteurs, à côté des ours bruns apprivoisés et venant, sur les tas d'ordures, manger les restes des hôtels, les derniers représentants de la race autochtone de cette race qui préféra s'ensevelir vivante dans son cercueil plutôt que de se plier aux lois de ses vainqueurs* » Rapport d'Alphonse Mathey, Congrès forestier international de Paris, 1913, p.819.

Cette position est tout à fait en accord avec sa propre conception du parc national consistant avant tout à isoler de tout contact humain la faune et la flore dans ces territoires particuliers.

Il relate ensuite les réalisations Suisses issues de l'alliance entre la Ligue pour la Conservation de la Suisse pittoresque – initiée par des artistes et notables Suisse –, la Ligue Nationale pour la Protection de la Nature – qui compte parmi elle nombre de naturalistes – et les forestiers dans la constitution d'« *asiles intangibles […] où les végétaux et les animaux pourraient se développer suivant les lois naturelles, évoluer avec le milieu, former enfin dans le cours des ans des sociétés semblables à celles qui existaient avant l'occupation de l'homme* » (Mathey, 1913, p.832). A noter que cette alliance illustre bien une dynamique commune à l'ensemble des pays occidentaux dans la mise en place de ces mesures de protection de la nature. Comme peut l'illustrer sa description du parc Suisse, cette approche est plus en accord avec ce qu'il souhaite mettre en France que l'approche États-Unienne qui fit de de Yellostone la « *Great attraction* »[167] de l'Ouest américain.

On apprend dans ce rapport que son souhait de mettre en place un parc national trouve son origine dès la fin du XIXème siècle. Alphonse Mathey obtient en 1897 le vote d'une motion de la Société forestière de Franche-Comté et Belfort qui appelait à la création en France de ces parcs nationaux. C'est semble-t-il grâce à son dévouement pour ce projet qu'il parvient 16 ans plus tard à constituer ce qui est considéré comme le premier parc national en France métropolitaine, celui de la Bérarde, et dont il relate le processus de création.

La première étape fut de trouver un site adapté à la libre évolution de la nature. Plusieurs options sont envisagées et écartées : l'Estérel, dans les Pyrénées, s'avérait trop profondément modifié par l'humain et trop sujet aux incendies, le massif de la Chartreuse, trop peuplé, faisait risquer à sa

[166] Extrait de la loi organique créant le parc national du Yellowstone cité dans le rapport d'Alphonse Mathey, Congrès forestier international de Paris, 1913, p.819.
[167] Rapport d'Alphonse Mathey, Congrès forestier international de Paris, 1913, p.819.

population « *une véritable ruine* »[168], le Queyras, trop peu accessible et Belledone déjà trop « *défloré par l'industrie* »[169]. Finalement, le premier projet se porta sur la Bérarde, dans le département de l'Isère, dont « *la pauvreté du pays* » et la « *faible densité de la population* », associé à « *une nature impressionnante par sa sauvage grandeur* » [170] et les possibilités futures d'extension, facilita l'établissement d'une telle protection.

On comprend à travers sa description du projet que ce sont moins ses qualités biologiques que les déterminants économiques et sociaux qui sont en fait privilégiés dans le choix du lieu[171]. Ceci conduit à l'établissement d'un parc dont les limites varient entre 1800 mètres et 4100 mètres d'altitude, n'en faisant pas un refuge privilégié ni pour la flore ni pour la faune. La Figure 1, tirée de la Revue Forestière Française et illustrant les limites du parc fait bien apparaître la présence de nombreux sommets et glaciers. Guidé par ces contraintes sociales et économiques, ces limites lui valurent d'ailleurs des critiques régulières dans la revue mensuelle des Eaux et Forêts, comme l'illustre par exemple ce propos d'Alain Joubert dans les années 1930 :

> « *Quelle que soit la sympathie qui puisse s'attacher à cette réalisation, il n'est pas possible cependant de se dissimuler que c'est bien grande infirmité pour une réserve biologique que d'être constituée presque en totalité par des formations abiotiques*. » A. Joubert, Revue des Eaux et Forêts, août 1935.

Ce choix est néanmoins assumé par Alphonse Mathey qui justifie l'intérêt scientifique du site non pour la présence d'espèces rares et exceptionnelles mais pour l'étude des associations et interactions entre la faune et la flore qui émergeront de ce parc :

> « *Ce qui doit au surplus attirer les savants, c'est moins encore l'étude de quelques types peu communs que les rapports inconnus qui s'établissent entre les végétaux et les animaux abandonnés à l'état de nature. Les biologistes trouveront là une mine d'observations inépuisables. […] montrer comment se forment, s'enchaînent et se détruisent les associations du monde végétal, tel est un des problèmes qui retiendra longtemps encore l'attention des observateurs et qui offre beaucoup d'intérêt, même au point de vue pratique.* » Rapport d'Alphonse Mathey, Congrès forestier international de Paris, 1913, p.827.

Fidèle disciple de Charles Flahault, il valorise l'étude des interactions entre espèces à l'étude des espèces en soi et se place ainsi comme un pionnier des idées naissantes du mouvement naturaliste de protection de la nature.

---

[168] Rapport d'Alphonse Mathey, Congrès forestier international de Paris, 1913, p.825.
[169] Rapport d'Alphonse Mathey, Congrès forestier international de Paris, 1913, p.826.
[170] *Ibid*.
[171] Il est intéressant de noter que le rapport d'Henri Gaussen en 1931 sur la création d'un parc national dans les Pyrénées part des mêmes principes concernant la localisation du parc. S'il s'agit de trouver un parc contenant une certaine richesse floristique, zoologique ou paysagère, l'emplacement ne doit pas gêner les activités humaines existantes : « *C'est là une question fondamentale pour les Pyrénées françaises : créer un parc national gênant au minimum le pâturage. […] A l'Est, le Massif de Llaurenti, ou Quérigut, ou Donezan, remplirait plusieurs des conditions requises. Mais je plaindrai celui qui voudra régler définitivement les interminables procès relatifs à la propriété ou à l'usufruit des forêts et pâturages de cette région ! […] A Luchon, les fonds d'Oô, du Lis et de la Glère pourraient constituer un parc de glaciers et de rochers, où la flore est également riche. Mais l'utilisation trop générale des vallées par l'homme, les usines hydro-électriques déjà installées, ne favoriseraient guère nos projets, malgré la très grande beauté de ces hauts massifs.* » Deuxième Congrès International Pour La Protection de La Nature (Paris, 30 Juin-4 Juillet 1931) : Procès-Verbaux, Rapports et Vœux, (Paris), p.433. On est loin, dans un cas comme dans l'autre, d'une protection de la nature qui néglige complètement les intérêts humains et économiques.

Figure 1. Limites du Parc National du Pelvoux publiées dans la Revue Forestière Française n°12 de décembre 1931[172].

Début 1913, « *après bien des pourparlers, après bien des heures angoissantes d'espoir et de découragement, la municipalité de Saint Christophe consentit à vendre à l'Etat, pour un principal de 100.000 francs, 4.248 hectares formant le fond du cirque de la Bérarde […]* »[173]. Selon Hervé Gasdon (2012), dont nous avons déjà évoqué l'article sur la politique de reboisement au XIXème siècle, les financements provinrent des fonds RTM (Reboisement des Terrains de Montagne) qui, rappelons-le, constituait à l'époque une importante manne financière. A travers, en plus, la location en plus de 8.714 hectares de pâturage, ce parc est considéré par Alphonse Mathey, peu fier de sa réalisation, « *parmi les plus grands et les plus beau d'Europe* »[174].

En ce qui concerne sa gestion, il ne souhaite pas se reposer uniquement sur les ressources de l'État mais en appelle aussi à l'aide des sociétés touristiques, alpines et scientifiques :

> « *Allons-nous nous en remettre à l'Etat-providence du soin de tout cela ? Pas du tout, et c'est ici qu'apparaît le rôle des grandes sociétés touristiques, comme le Touring Club de France, le*

[172] Fonds 19800400/15 disponible aux Archives Nationales de Pierrefitte-sur-Seine.

[173] Rapport d'Alphonse Mathey sur les parcs nationaux, Congrès forestier international de Paris, 1913, p.829.

[174] Rapport d'Alphonse Mathey sur les parcs nationaux, Congrès forestier international de Paris, 1913, p.829.

rôle des sociétés alpines et scientifiques. » Rapport d'Alphonse Mathey sur les parcs nationaux, Congrès forestier international de Paris, 1913, p.830.

S'il n'est pas question de réaliser de grands aménagements à l'intérieur des limites du parc[175], son accès ne doit pas être restreint aux seuls scientifiques et tous doivent pouvoir observer le destin de cette évolution. Une telle conception lui permet, malgré ses critiques vis-à-vis des parcs États-Uniens, de s'assurer le soutien d'acteurs puissants tels que le Club Alpin Français ou le Touring Club de France pour financer le gardiennage et soutenir les efforts d'aménagement nécessaire à la réintroduction de la faune et la flore disparue ainsi qu'à l'établissement de sentiers.

Les débats qui suivirent la présentation du rapport d'Alphonse Mathey au Congrès illustrent bien les multiples conceptions associées aux parcs nationaux à l'époque. « Grandes réserves », « Musée de la vie », accès réservé aux « amateurs scientifiques » pour certains, développement du tourisme pour d'autres, les discussions sont difficiles à suivre tant les définitions sont diverses. Tous les acteurs sont susceptibles de mobiliser cette notion dans un sens qui leur est propre et qui privilégie la science, la libre évolution, l'esthétique, le tourisme ou une combinaison de ces préoccupations.

Si la définition de parc national d'Alphonse Mathey est donc loin d'être la seule, c'est bien sur ce modèle que se développe en France ce premier parc national qui, malgré les faibles moyens qui lui seront alloués, fera pendant longtemps office de référence en France. Il jouira même d'une réputation internationale, comme l'illustre un échange daté de 1958 entre le Directeur des Eaux et Forêts de l'époque et le Conservateur des Eaux et Forêts du département de l'Isère :

> « *Le parc du Pelvoux est cité dans tous les ouvrages touchant à la protection de la nature et notamment dans le volume publié par Heim sous le titre de Derniers Refuges. Son existence est donc connue dans le monde entier et j'ai eu, il y a quelques années, la visite plutôt gênante d'un brésilien venu spécialement à Grenoble pour le visiter avec moi. J'ai fait de mon mieux !* » Lettre de Jean-Edouard Gobert, Conservateur des Eaux et Forêts à Grenoble, à François Merveilleux du Vignaux, Directeur des Eaux et Forêts, datée du 14 novembre 1958[176].

Au terme des discussions du rapport d'Alphonse Mathey, le Congrès finit par l'adoption d'un vœu encourageant la constitution de tels parcs dans le monde :

> « *Le Congrès estime qu'il y a lieu de constituer des réserves de grande étendue dans lesquelles la nature rendue à elle-même et mise à l'abri de toute intervention humaine puisse laisser évoluer librement sa flore et sa faune, préconise dans ce but la création ou l'installation dans chaque pays de parcs nationaux. Une règlementation appropriée et de très sévères sanctions devront être prévues pour leur défense et leur protection.*
> *Déclare que les emplacements devront être choisis de préférence dans les parties les plus pittoresques du territoire*. » Congrès forestier international de Paris, 1913, p.844-846.

C'est donc sur le modèle basé sur la libre évolution de la faune et la flore qui est privilégié, sans pour autant trancher sur l'identité des responsables de ces zones ou les possibilités concernant le développement touristique. Difficile de déterminer s'il s'agit d'une stratégie délibérée visant à ne fermer aucune porte, toujours est-il que l'absence de définition claire fournit des alliés de poids à la mise en œuvre de ces parcs nationaux. C'est d'ailleurs bien la mobilisation du Touring Club de France qui fut à l'origine de la création de l'Association des Parcs Nationaux de France et des Colonies et, avec

[175] « *[…] si nous nous interdisons de construire des hôtels, de travailler la terre et de planter dans les limites du territoire réservé, nous nous ménageons la possibilité de reconstituer la flore locale […]* » Rapport d'Alphonse Mathey sur les parcs nationaux, Congrès forestier international de Paris, 1913, p.827.
[176] Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine.

l'administration des Eaux et Forêts, de la mise en œuvre de parcs nationaux en Algérie dans une conception avant tout touristique (voir plus haut ; voir Selmi, 2009).

Ce Congrès Forestier International illustre aussi l'émergence du problème des parcs nationaux et par extension de la protection de la nature comme un enjeu international. Dans l'entre-deux guerres, les archives de l'administration des Eaux et Forêts[177] suggèrent une intensification croissante des échanges entre les puissances occidentales sur la réalisation de ces parcs, en témoigne par exemple la demande de l'Ambassade des États-Unis au ministère des Affaires étrangères sur « *les mesures prises en France pour le développement des parcs naturels* » au mois de mai 1920. La réponse des Affaires étrangères est révélatrice de cet enjeu qui représente encore une niche et dans lequel l'administration des Eaux et Forêts fait bien office d'expert. Ignorant l'existence de telles mesures en France, le ministère passe par la Direction des Eaux et Forêts pour apporter des éléments de réponse sur l'organisation de « *nos forêts nationales et la façon dont elles sont administrées* »[178]. La direction des Eaux et Forêts évoque alors les « parcs nationaux », définis comme des territoires « *où la flore et la faune évoluent librement et dont les territoires sont abandonnés, en principe, aux seules forces de la nature* » mais aussi les séries artistiques, « *destinées à conserver les plus beaux peuplements des forêts domaniales, sans toutefois que l'intervention humaine y soit absolument proscrite* »[179]. Sans surprise, le parc national du Pelvoux, alors dénommé parc national de l'Oisans, occupe une place centrale dans les réalisations de l'époque. En ce qui concerne les « séries artistiques », la lettre en dénombre une cinquantaine « *dont les peuplements ne sont plus traités exclusivement en vue de la production ligneuse mais sont conservés pour leur beauté* »[180].

Ces demandes se multiplient peu à peu, émanant de particuliers[181], d'associations[182] et même de gouvernements[183]. L'administration des Eaux et Forêts, qui s'appuie aussi, à partir des années 1920, sur les informations que lui fournit la Société Nationale d'Acclimatation, représente pour les gouvernements étrangers un interlocuteur privilégié sur ces questions de protection.

Ces éléments illustrent l'existence d'une activité plus intense en matière de protection de la nature que ne le laisse présager certaines analyses déplorant un retard de la France en la matière (sur

[177] Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine.
[178] Lettre du ministre des Affaires étrangères au ministre de l'Agriculture, 31 mai 1920
[179] Lettre du sous-secrétaire d'État à l'agriculture au ministre des Affaires étrangères, 31 mai 1920.
[180] Note au sujet des « Parcs Nationaux » et des « réserves forestières » de France pour préparer une réponde à l'ambassade des États-Unis qui souhaitait obtenir des renseignements sur « les mesures prises en France pour le développement des parcs naturels, mai 1920.
[181] Une demande datée du 17 août 1921 d'un universitaire Américain pour une « étude sur les parcs nationaux des différents pays ».
[182] Une demande du Touring Club des Pays-Bas datant du 15 août 1933 et souhaitant obtenir des détails sur les « *grandes réserves nationales de terrains, où on a accès sous conditions restrictives, spécialement restrictives en ce qui concerne la flore* » et dont ils ont été informé de la création ; une demande datée du 21 juillet 1937 de la « Green Cross Society », société basée à Londres et dont l'objectif est la protection des arbres et des fleurs, sur les « sanctuaires naturels existants ou projetés en France » ; une demande d'« Ardenne et Gaume », association de protection de la nature Belge qui vise la création de parcs nationaux et de réserves naturelles en Belgique du 27 août 1945 à la Direction des Eaux et Forêts pour demander de la documentation sur les parcs nationaux français.
[183] Une demande provenant de l'ambassade de Belgique du 14 janvier 1937 pour demander des informations en vue de la constitution en Belgique d'un parc national autour de Spa.

ce point, voir Mathis et Mouhot, 2013[184]). En termes de projet, cette dynamique est d'autant plus visible.

2.2. L'éclosion des projets de « parcs » aux conceptions diverses et variées

2.2.1. Le projet de parc national de Fontainebleau, une histoire ancienne

Nous souhaitions dans un premier temps nous arrêter sur un projet de Parc national en forêt de Fontainebleau créé de façon contemporaine à celui du Pelvoux mais qui, comme nous allons le voir, se base sur une définition bien différente de celle d'Alphonse Mathey.

Selon Olivier Nougarède (2010), auteur d'un article qui revient sur les 200 dernières années du massif de Fontainebleau, un tel projet date de 1911 et fut proposée par les « Artistes de Marlotte[185] ». Peu après, un vœu de la Commission des Sites de Seine-et-Marne en 1912, soit un an avant le Congrès Forestier International, relance le projet. Un tel projet trouve donc une origine dans les milieux artistiques.

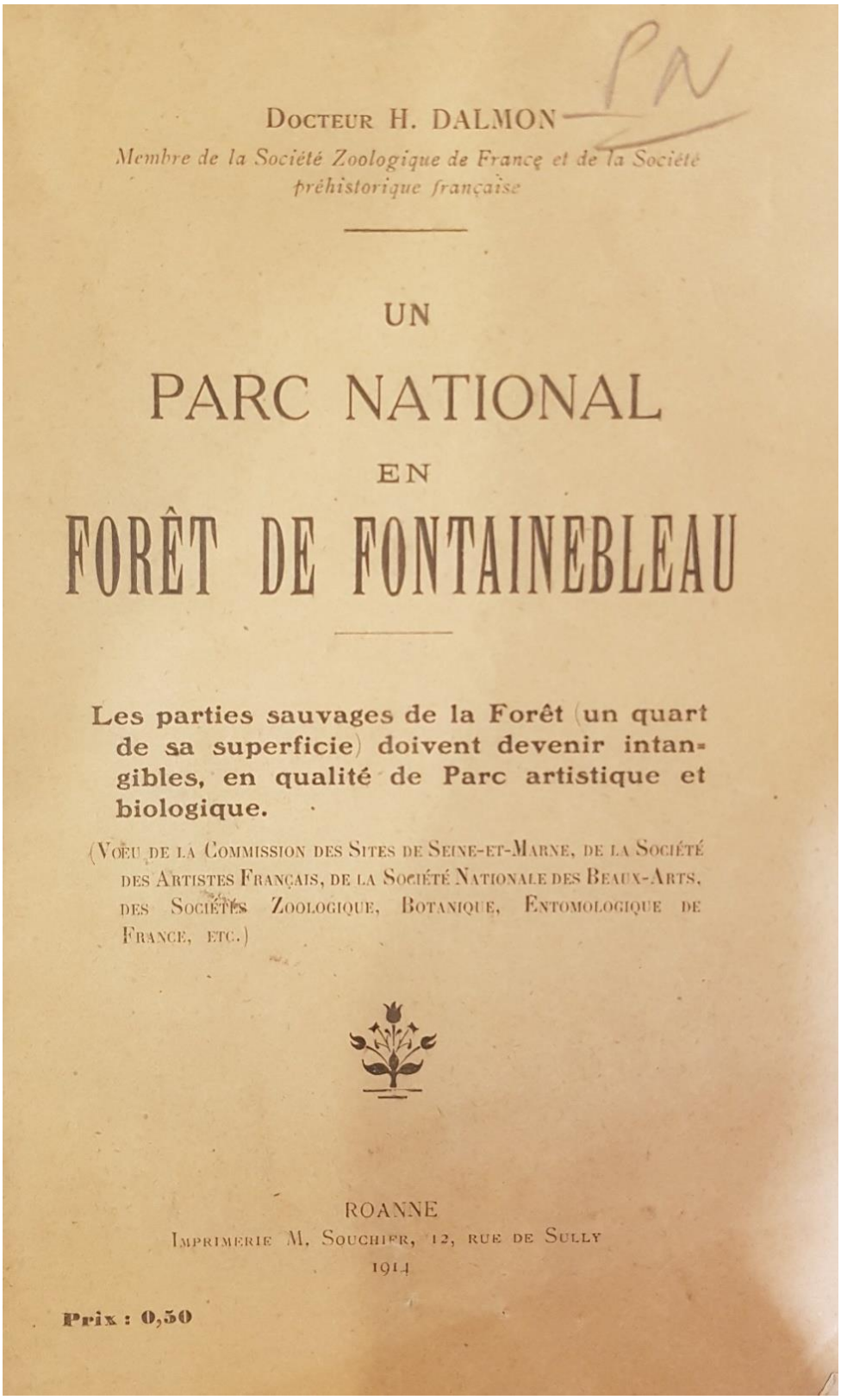
Le 20 juin 1913, c'est l'Association des Naturalistes de la Vallée du Loing et du Massif de Fontainebleau (ANVL) qui reprend cette idée. C'est l'un de ses fondateurs, Henri Dalmon, qui devint à partir de cette date un fervent défenseur de l'idée de parc national en forêt de Fontainebleau (Nougarède, 2010). Ce dernier, médecin de profession à Marlotte, est aussi naturaliste et écrivain. Il a rédigé de nombreux ouvrages sur la forêt de Fontainebleau, tant dans le registre scientifique, comme des études sur la faune ou la flore, mais aussi plus littéraire (pour plus d'information, voir par exemple Doignon, 1978). Un projet commun de l'ANVL, de la Société des Artistes Français, la Société Nationale des Beaux-Arts et des Sociétés zoologique, botanique et entomologique de France est alors rédigé par ce notable local (voir Figure 2). Cette alliance entre les défenseurs d'une protection esthétique et scientifique de la forêt de Fontainebleau est symbolisée par la dénomination de ce « parc artistique et biologique ».

Or, ce rapport est d'autant plus intéressant à analyser qu'un acteur en particulier est absent, l'administration des Eaux et Forêts, et pour cause, c'est bien de son action dont il s'agit de protéger le massif :

> « *Nous admettons parfaitement que les forestiers fassent leur métier de producteurs de bois d'industrie ou de chauffage, où les circonstances l'admettent – mais non dans un endroit qui est, pour nous, un souvenir magnifique de la forêt celtique et un musée unique de beauté naturelle*. » (Dalmon, 1914, p.5)[186]

Si nous nous sommes jusqu'à présent focaliser sur les alliances et les ententes, cet exemple nous permet aussi de mentionner les frictions qui peuvent exister entre les différentes catégories d'acteurs que nous avons croisées jusqu'ici.

[184] Les deux historiens discutent en introduction de ce livre la « *mauvaise réputation* » de la France en matière de protection de la nature, évoquant le « *cliché d'une France toujours en retard sur le plan environnemental* » (Mathis et Mouhot, 2013, p.10).
[185] Commune située à proximité de la Forêt de Fontainebleau.
[186] Dalmon, H. (1914). Un parc national en forêt de Fontainebleau (Roanne).



DOCTEUR H. DALMON

Membre de la Société Zoologique de France et de la Société préhistorique française

UN

PARC NATIONAL

EN

FORÊT DE FONTAINEBLEAU

Les parties sauvages de la Forêt (un quart de sa superficie) doivent devenir intangibles, en qualité de Parc artistique et biologique.

(VOEU DE LA COMMISSION DES SITES DE SEINE-ET-MARNE, DE LA SOCIÉTÉ DES ARTISTES FRANÇAIS, DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES BEAUX-ARTS, DES SOCIÉTÉS ZOOLOGIQUE, BOTANIQUE, ENTOMOLOGIQUE DE FRANCE, ETC.)

ROANNE

IMPRIMERIE M. SOUCHIER, 12, RUE DE SULLY

1914

Prix : 0,50

Figure 2. Brochure rédigée par Henri Dalmon pour la création d'un parc national dans la forêt de Fontainebleau[187].

[187] Fonds 19800400/15 disponible aux Archives Nationales de Pierrefitte-sur-Seine.

Si certains membres des Eaux et Forêts semblent pionnier dans la constitution du problème posé par la destruction de la nature, il est important de souligner que la mission centrale de cette administration reste le reboisement des terrains de montagne et la production de bois. Pour Nicolas Drapier (2016, p.153), auteur d'un article sur l'histoire des réserves biologiques[188], la création de réserves par les Eaux et Forêts, et nous y ajoutons la création de parcs, est le « *produit d'initiatives locales et individuelles plutôt que d'une véritable politique* ».

Les nombreux acteurs des Eaux et Forêts que nous avons mentionnés jusqu'ici et qui partagent tous un intérêt fort pour la botanique ne doivent pas masquer le fait qu'ils représentent probablement des exceptions du corps forestier et que leurs réalisations en matière de protection de la nature se révèlent relativement rares, tant en termes de nombre qu'en termes de surface protégée. L'alliance entre forestiers et scientifiques que nous avons décrit dans certains cas ponctuels ne doit pas être surévaluée et doit être replacée dans un contexte où la production de bois reste un enjeu stratégique majeur des puissances occidentales. L'opposition des naturalistes ou esthètes au service forestier n'est donc pas surprenante.

Henri Dalmon (1914, p.5, 7) ne manque d'ailleurs pas de termes pour évoquer cette orientation productiviste dans la gestion de ces « *forêts forestières* » : des « *champs d'arbres* », des « *usines à bois* » ou encore une « *espèce de Beauce forestière, l'ennui et la banalité en nappe résineuse ou en nappe d'essences dures* ». Il y oppose la « *forêt sauvage* » dont il ne manque pas de rappeler la richesse végétale, les « *formes rares et imprévues* », les « *coloris extraordinaires* », « *abri de mille espèces animales* »[189].

Si les premières sont à laisser aux forestiers, les forêts sauvages[190] doivent être placées « *sous un régime de protection nouveau, d'où tout esprit d'exploitation doit être banni* » [191]. Tout argumentaire d'ordre économique n'est cependant pas exclu du discours. D'une part, pour justifier son projet, il indique que « *les parties réclamées pour la constitution du parc […] sont, pour la plupart, des parties n'ayant aucune valeur industrielle* »[192]. D'autre part, il indique que la beauté de la forêt est susceptible d'attirer les touristes et de faire grimper le prix des terrains autour qui fournit à l'état, à travers les droits d'enregistrement, des ressources supplémentaires. C'est l'exploitation économique directe des ressources naturelles qui est proscrite.

La protection de ces forêts sauvages s'organise autour de la distinction entre les « *réserves biologiques* » et les « *réserves artistiques* ». Au sein des premières, « *la forêt reprend ses caractères spontanés de forêt naturelle par ses propres moyens* »[193]. En dehors de toute intervention humaine, ce sont « *les agents naturels, la sélection naturelle [et] la multiplication des espèces biologiques* »[194] qui transforment ces forêts laissées à la compétence des biologistes.

---

[188] Si cet instrument a des origines plus anciennes que nous aurons l'occasion de creuser dans le deuxième chapitre de notre thèse, il acquiert une existence légale suite à une convention de 1981 entre les ministères chargés de l'environnement et de l'agriculture et l'Office national des forêts. Ce type d'espace protégé s'applique au domaine forestier de l'État ou à des forêts relevant du régime forestier et ont un objectif de protection des milieux forestiers et/ou des espèces remarquables, rares ou vulnérables qu'ils contiennent.
[189] Dalmon, H. (1914). Un parc national en forêt de Fontainebleau (Roanne), p.9.
[190] Composés des sites tels que la Mare aux Fées, la Mare aux Corneilles, le plateau de Belle-Croix, la Gorge-aux-Loups, le Mont Ussy, Vente à la Reine, Bas-Bréau, Tillaie.
[191] Dalmon, H. (1914). Un parc national en forêt de Fontainebleau (Roanne), p.39.
[192] *Ibid*, p.35.
[193] *Ibid*, p.14.
[194] *Ibid*, p.14.

Les secondes, sous la responsabilité d'artistes, sont accessibles au public, sans pour autant en favoriser la venue – entretien minimum des chemins, interdiction de créer de nouvelles « buvettes », etc. –. D'ailleurs, si les naturalistes se prévalent donc d'une expertise en matière de réserves biologiques, des compétences similaires sont prêtées aux artistes pour tout ce qui relève des réserves artistiques :

> « *Comment intervenir dans les réserves artistiques, ces musées de beauté naturelle ? En ces endroits, l'action de l'homme, comme dans toute chose d'art, est extrêmement délicate. Elle découle d'une interprétation de la nature, qui n'est pas donnée à tout le monde. Nombreux sont les gens qui se croient artistes, aptes à traiter un sujet ou à trancher une question artistique. […] Le terme de beauté n'est pas une vague formule, quelque chose d'abstrait et d'imprécis, variant au gré de la mentalité de chaque individu. […] C'est un ensemble concret, qui éveille en nous des sensations, une impression, un enthousiasme. […] Laissons donc les choses d'art aux artistes.* » Dalmon, H. (1914, p.14-16). Un parc national en forêt de Fontainebleau.

Dans les deux types de réserves, « *la nature [est] chez elle* »[195]. Ces réserves doivent laisser les forces naturelles évoluer librement pour que la forêt puisse atteindre « *son maximum de beauté et d'intérêt, et cela par le seul jeu de la sélection naturelle* »[196]. Il constitue même ce que l'on appelle aujourd'hui la libre évolution au rang de théorie :

> « *Il découle, d'un commun accord, à la seule observation sincère de la forêt […] un axiome : La forêt tend toujours d'elle-même, lorsqu'on n'intervient pas pour interrompre ou tourmenter son évolution naturelle, à acquérir son maximum de beauté.* » Dalmon, H. (1914). Un parc national en forêt de Fontainebleau (Roanne), p.11.

Dès lors, et pour laisser la nature évoluer librement, une règlementation stricte, qui s'accompagne également de moyens de contrôle, sont nécessaires (interdiction de la chasse en dehors des mesures pour lutter contre « *la pullulation du gibier* »[197], interdiction du glanage, interdiction de la pêche dans les mares).

Pour justifier l'établissement d'une telle protection, Henri Dalmon ne mentionne pas d'inventaire précis des espèces de faune et de flore que l'on peut trouver dans le massif de Fontainebleau, il fait seulement le récit des beautés d'une forêt qui doit rester sauvage. Il accompagne ce récite d'un guide détaillant des exemples de gestion ainsi que, chose relativement nouvelle pour l'époque, un modèle de gouvernance pour définir des modalités de gestion adaptées.

En attendant « *l'organisme créé définitivement pour l'administration des Parcs nationaux de France* »[198], Henri Dalmon propose la création d'un « *organisme d'attente* », une sous-commission des réserves artistiques et biologiques de la Forêt de Fontainebleau[199] de la toute récente Commission consultative des séries artistiques dans les forêts domaniales créée par décret du ministre de l'Agriculture du 19 juillet 1913[200]. Cette sous-commission, qui serait malgré les critiques présidée par

---

[195] *Ibid*, p.13.
[196] *Ibid*, p.15.
[197] *Ibid*, p.30.
[198] *Ibid*, p.32.
[199] Nous y reviendrons plus longuement, mais il est déjà intéressant de noter que son vœu sera finalement exaucé 31 ans plus tard par les fondateurs de la protection de la nature d'après-guerre.
[200] Décret du 19 juillet 1913 (J.O.R.F. du 25 juillet 1913). Selon le rapport du ministre de l'agriculture, une telle commission avait pour but de « *concilier le double rôle de la forêt, productrice de bois et source de jouissances artistiques* ». Si, selon ce rapport, « *la beauté des forêts a toujours été l'objet des préoccupations du service*

un forestier, réunirait trois artistes délégués par l'Académie des Beaux-Arts, trois naturalistes, deux forestiers, deux délégués du Touring Club et du Club Alpin et deux délégués des Sociétés régionales – les Amis de la Forêt de Fontainebleau et l'Association des Naturalistes de la Vallée du Loing –. Une telle commission aurait alors pour charge de conseiller les forestiers dans la manière de gérer ces réserves. On retrouve là une gestion pluraliste et collective de ces espaces à protéger que l'on retrouve encore aujourd'hui dans la mise en œuvre des espaces protégés dont beaucoup possède un comité de gestion.

La première guerre mondiale aura néanmoins raison de ce projet. Durant l'entre-deux guerres, Henri Dalmon relança à plusieurs reprises cette idée de parc national, sans toutefois plus de réussites. Il faudra en réalité attendre le lendemain de la seconde guerre mondiale pour voir finalement se réaliser un projet de la sorte (voir Chapitre 2).

Ce projet a le mérite d'illustrer une nouvelle fois la prédominance des intérêts esthétiques et scientifiques dans la mise en place de ces mesures de protection de la nature que constituent les parcs nationaux. Il montre aussi qu'au sein de l'hexagone, cet instrument ne passe pas inaperçu. En réalité, ce projet est d'ailleurs loin d'être le seul et unique.

2.2.2. De nombreux autres projets qui ne débouchèrent pas dans l'immédiat sur des réalisations

Les archives de la Direction des Eaux et Forêts[201] montrent, en effet, l'existence d'entreprises semblables, et notamment durant l'entre-deux guerres.

Parmi ceux-ci, on peut citer celui du Parc national de Pérègue, dans les Pyrénées, issu d'un « *contrat passé en 1919 entre l'Administration des Eaux et Forêts et l'Association des Parcs Nationaux de France et des Colonies* »[202] ou celui de l'Estérel, dans le sud-est du Var, proposé dès 1913 par la Société Nationale d'Acclimatation (voir Figure 3). Cette lettre de la Société Nationale d'Acclimatation illustre bien les liens existants entre l'administration des Eaux et Forêts et ces « savants » protecteurs de la nature. Il montre aussi la nécessité pour les protecteurs de la nature de recevoir le soutien de l'administration des Eaux et Forêts.

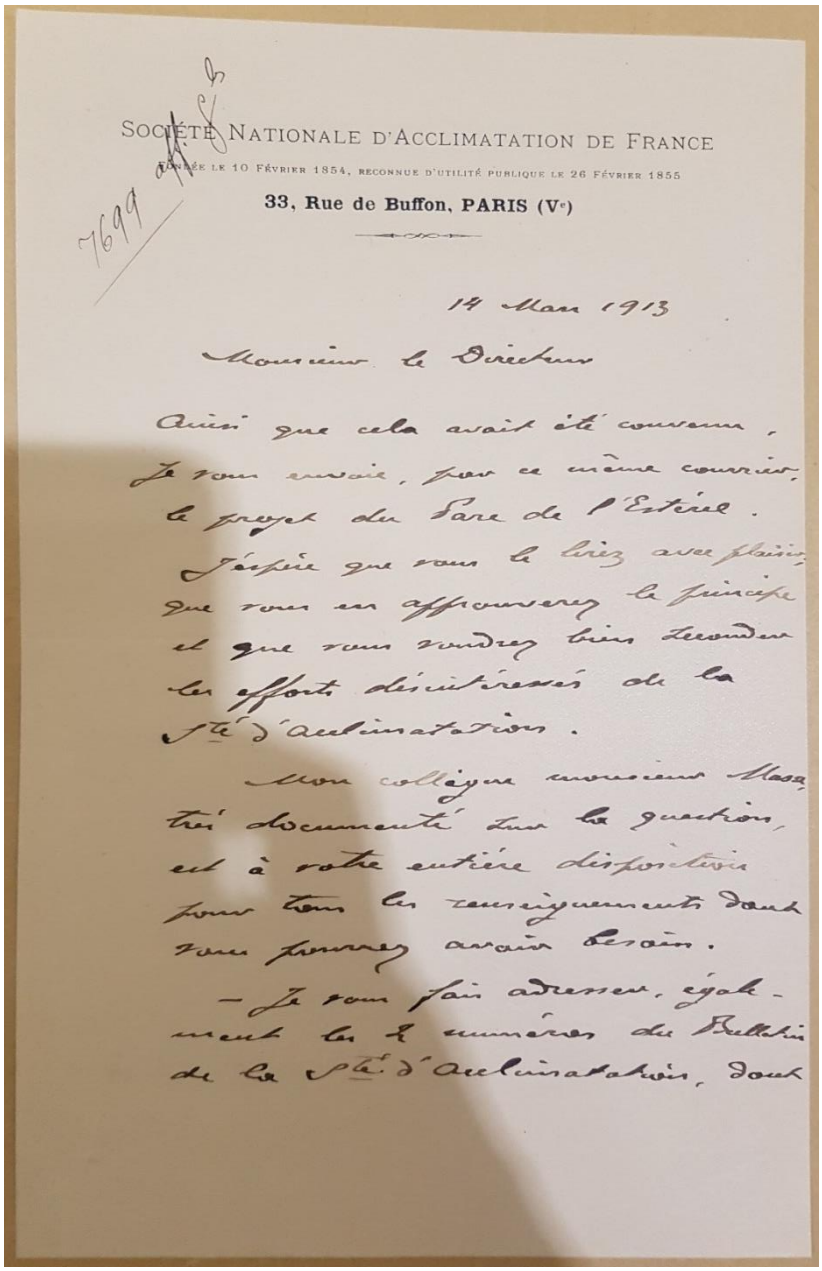
Le projet est néanmoins interrompu par la première guerre mondiale et, si les discussions reprennent en 1920, le parc ne sera finalement pas créé pour des raisons qu'il n'a pas été possible de déterminer à partir des archives.

---

forestier », l'impact budgétaire de la mise en place de ces séries artistiques inquiète. Bien qu'elles puissent « *contribuer au développement économique du pays, en attirant et en retenant dans nos provinces les touristes français et étrangers* », elles empêchent l'exploitation et peuvent « *avoir une répercussion sur les intérêts du commerce des bois* » et « *entraîner un chômage partiel de bûcherons* ». Difficile de ne pas faire un parallèle entre les mesures contemporaines de protection de l'environnement et le frein à la croissance qu'elles sont parfois accusées de créer. Pour concilier ces intérêts, la commission devait réunir représentants de l'administration des Eaux et Forêts, d'autres Ministères concernés (Intérieur, Finance, Beaux-Arts), représentants d'intérêts socio-économiques (agriculture, sylviculture, commerce du bois), représentants des principales associations touristiques et de protection des paysages, ainsi que d'artistes. L'activité de cette Commission fut semble-t-il interrompue par la première guerre mondiale et fut remplacée en 1923 par la « Commission consultative des améliorations forestières, pastorales et touristiques » par décret du 10 novembre 1923 (publié au J.O.R.F. du 18 novembre 1923, p.10818).

[201] Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine.

[202] Note au sujet des « Parcs Nationaux » et des « réserves forestières » de France pour préparer une réponde à l'ambassade des États-Unis qui souhaitait obtenir des renseignements sur « les mesures prises en France pour le développement des parcs naturels, mai 1920.



SOCIÉTÉ NATIONALE D'ACCLIMATATION DE FRANCE

FONDÉE LE 10 FÉVRIER 1854, RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE LE 26 FÉVRIER 1855

33, Rue de Buffon, PARIS (Ve)

7699

14 Mars 1913

Monsieur le Directeur

Ainsi que cela avait été convenu, je vous envoie, par ce même courrier, le projet du Parc de l'Estérel.

J'espère que vous le lirez avec plaisir, que vous en approuverez le principe et que vous voudrez bien seconder les efforts désintéressés de la Sté d'Acclimatation.

Mon collègue monsieur Mass, très documenté sur la question, est à votre entière disposition pour tous les renseignements dont vous pourrez avoir besoin.

— Je vous fais adresser, également les 2 numéros du Bulletin de la Sté d'Acclimatation, dont

Figure 3. Demande de la Société Nationale d'Acclimatation adressée à l'administration des Eaux et Forêts pour la création du parc national de l'Estérel[203].

[203] « *Monsieur le Directeur,*
Ainsi que cela avait été convenu, je vous envoie, par ce même courrier, le projet de Parc de l'Estérel.
J'espère que vous le lirez avec plaisir, que vous approuverez le principe et que vous voudrez bien soutenir les efforts désintéressés de la Société d'Acclimatation.
Mon collègue monsieur ? très documenté sur la question, est à votre entière disposition pour tous les renseignements dont vous pourrez avoir besoin.
Je vous fais adresser également les 2 numéros du Bulletin de la Société d'Acclimatation, dont il est question dans le rapport.
Veuillez agréer, monsieur le Directeur, l'expression de mes sentiments les plus distingués » Lettre du 13 mars 1913 de Charles Debreuil, secrétaire de la Société Nationale d'Acclimatation, au directeur des Eaux et Forêts (Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine).

On apprend aussi dans ces archives l'existence d'un projet de parc national dans les Cévennes, territoire sur lequel sont déjà impliqués des scientifiques que nous avons déjà croisés comme Jonas Braun-Blanquet ou Charles Flahault (voir Section 1) :

> « *Les parcs nationaux, quoique de création relativement récente, ont déjà donné, tant en France qu'à l'étranger, des résultats importants. Sans parler du point de vue touristique, très important du reste, ces parcs permettent d'étudier la flore et la faune non seulement au point de vue statique, mais même au point de vue dynamique. Les botanistes, en effet, s'occupent beaucoup en ce moment de l'étude des associations et de leurs transformations. […] les récentes et savantes études de spécialistes tels que M.M. Braun-Blanquet et Kuhnholtz-Lordat à Montpellier, apportent des précisions qui, dès le début ont eu des répercussions utiles dans la technique forestière (ex. semis de pin d'alep) et promettent d'en apporter de plus considérables encore. […] Leurs recherches seraient grandement facilitées si un certain nombre de peuplements étaient mis complètement à l'abri de l'influence de l'homme et des troupeaux*. » Lettre du Conservateur des Eaux et Forêts du 27ème arrondissement au directeur des Eaux et Forêts du 25 novembre 1932.

Ce projet, comme les autres, fut néanmoins ajourné en 1933, mais cette fois-ci au profit de la création de six « réserves biologiques » pensées comme de véritables laboratoires. Ces dernières ciblent alors moins la protection d'éléments particuliers de nature qu'une volonté de développer des connaissances sur l'évolution des milieux.

Si le nombre de réalisations en matière de parcs nationaux est donc faible, une dynamique existe bel et bien en la matière et les archives consultées ne reflètent probablement qu'une faible part des intentions concernant la mise en œuvre des parcs nationaux.

Parmi les projets et réalisations que nous avons présentés succinctement jusqu'ici, il est intéressant de noter qu'ils ciblent toujours des milieux forestiers[204]. Trois raisons majeurs peuvent selon nous expliquer cette observation. Premièrement, nombre de forêts appartiennent à l'État ou sont soumises au régime forestier ce qui facilite l'établissement de mesures de protection. La création de servitudes sur les propriétés privées est à l'époque bien plus difficile.

Les discussions en matière de servitude sur la propriété au congrès forestier international de 1913 (voir plus haut) illustrent bien les difficultés existantes à établir des mesures de protection de la nature « privée ». Certains congressistes s'inquiètent vivement de la rédaction de certains vœux visant à limiter le droit de propriété. Pour un certain nombre de participants, il n'est pas question de priver les propriétaires fonciers de leurs droits, notamment sur les cours d'eau, qualifiée à l'époque de « houille blanche » du fait de leur intérêt dans la production d'électricité. L'intervention d'un des congressistes sur ce point est tout à fait claire :

[204] Le Pelvoux pourrait faire office d'exception sur ce point. Néanmoins la reconstitution des forêts de la vallée est bien élément central du projet de parc national, comme le mentionne le rapport d'Alphonse Mathey (1913, p.826) : « *En ce qui concerne les forêts, il est vrai qu'elles ne sont pas très bien représentées. Il existe cependant au-dessus du Plan du Carrelet un massif important de pins de montagne […]. Il est incontestable que ce lambeau de forêt est le débris d'un massif beaucoup plus étendu, qui couvrait jadis tout l'espace dévolu actuellement aux pâturages. […] Par derrière les cimes de l'Oisans, sur les versants de Vallouise, qui tôt ou tard seront réunis au Parc national, la forêt a conservé plus d'empire, et nombreux sont les massifs de mélèzes et de cembros qui pourraient ceindre d'une verte couronne le front blanc du Pelvoux. Ce ne sont donc pas les arbres qui manqueront à notre Parc national.* »

« *Dans le domaine privé, au point de vue esthétique, l'Etat n'a rien à faire ; autant il a le droit de légiférer pour le domaine public, autant il doit s'abstenir pour le domaine privé.* » M. Tribot-Laspière, Congrès forestier international, 1913, p.791.

Plus étonnante, mais illustrant le poids de la propriété privée dans ces débats sur la protection de la nature, est la position conciliante de Charles Flahault, qui n'est pourtant pas insensible à ces questions de protection :

« *Cette question touche de très près […] aux intérêts sacrés de la propriété que je ne place pas au-dessus de l'intérêt général, mais qui peuvent s'exercer in minimis, sans attendre les décisions de l'Etat.* » Charles Flahault, Congrès forestier international, 1913, p.791.

Difficile donc d'imposer la protection de la nature au domaine privé. Le vœu en question sera d'ailleurs repoussé dans sa rédaction initiale. Peu étonnant dès lors que les premières formes de protection de la nature se mettent en place soit par acquisition de terrains, comme dans le cas du Pelvoux, soit sur des propriétés de l'État comme les forêts domaniales.

Deuxièmement, les forêts sont pour les naturalistes le symbole d'une richesse végétale importante. La coopération des forestiers et des scientifiques dans le développement des sciences de la végétation a probablement permis de rendre visible la richesse de certaines associations forestières[205]. Il n'est pas anodin que certaines de ces protections aient été mises en œuvre dans la région de Montpellier, très active comme nous l'avons vu en matière de sciences du végétal (voir Section 1).

Enfin, et troisièmement, c'est bien l'administration des Eaux et Forêts qui est à la tête de nombreux projets de parcs nationaux. Peu étonnant de les voir protéger les milieux qu'ils connaissent bien. Comme nous avons pu le voir, les protéger constitue aussi un moyen d'étudier les dynamiques forestières et d'espérer améliorer leurs pratiques et leurs théories en matière de sylviculture. Cette administration dispose donc d'un intérêt scientifique à agir, mais aussi de moyens, avec le fonds RTM et la législation sur les forêts domaniales et soumises. Elle laisse d'ailleurs régulièrement la place dans sa revue mensuelle des Eaux et Forêts à des articles sur les parcs nationaux français et étrangers[206] ou sur les réserves[207].

Si nous avons survolé ces projets, ils nous ont permis de montrer que l'histoire des parcs nationaux ne débute pas à la fin des années 1950 mais bien dans la première moitié du XXème siècle. Cet instrument, qui se décline sous diverses formes, est autant la revendication de scientifiques et d'artistes que d'associations touristiques ou de forestiers. Le parc national regroupe comme nous

[205] C'est d'ailleurs l'absence de forêt qui est reproché au premier parc national français.

[206] Voir par exemple : Le parc national Suisse, Revue des Eaux et Forêts, novembre 1920 ; Un parc national au Canada, Revue des Eaux et Forêts, décembre 1926 ; Le parc national Italien du grand paradis, Revue des Eaux et Forêts, août 1929 ; A l'Académie des sciences. Les parcs nationaux, Revue des Eaux et Forêts, janvier 1930 ; Le parc national italien des Abruzzes, Revue des Eaux et Forêts, mai 1930 ; Un parc national en Pologne, Revue des Eaux et Forêts, octobre 1930 ; Les parcs nationaux, Revue des Eaux et Forêts, décembre 1931 ; Le parc national Suisse, Revue des Eaux et Forêts, avril 1932 ; Le parc national Albert (Congo Belge), Revue des Eaux et Forêts, mai 1933 ; Le parc national Suisse, Revue des Eaux et Forêts, janvier 1934 ; Les parcs nationaux aux États-Unis, septembre 1934 ; Protection de la nature, Revue des Eaux et Forêts, mars 1935 ; Le parc national du Pelvoux et la protection du gibier d'altitude, Revue des Eaux et Forêts, février 1936 ; Visites de quelques parcs nationaux de l'Europe centrale, Revue des Eaux et Forêts, juillet 1936 ; Parcs nationaux en Grande-Bretagne, Revue des Eaux et Forêts, septembre 1939.

[207] Voir par exemple : Le bois domanial de la Chartreuse de Valbonne constitué en réserve forestière, Revue des Eaux et Forêts, avril 1933 ; Réserves naturelles, leur conception, leur conduite, les réalisations françaises à envisager, Revue des Eaux et Forêts, août 1935 ; Réserves des Cévennes, Revue des Eaux et Forêts, janvier 1936.

l'avons vu de nombreuses justifications – esthétique, biologique, touristique, historique[208] – que les acteurs mêlent en fonction des contextes pour trouver des compromis et établir des formes de protection variées. C'est en cela qu'il constitue dans la première moitié du XXème siècle une forme hybride de protection dont la définition est loin d'être stabilisée.

Avant de conclure cette section, il nous semblait essentiel de revenir sur une période particulière, celle de la seconde guerre mondiale, qui de manière étonnante, ne supprime pas toute activité en matière de protection de la nature et préfigure au contraire des modalités de protection de la nature qui seront reprises à la sortie du conflit.

2.3. L'intégration de la protection de la nature dans les politiques d'aménagement du territoire

Comme le montrent les archives de la Direction des Eaux et Forêts[209], la seconde guerre mondiale n'interrompt pas la dynamique en matière de protection de la nature.

On y apprend par exemple qu'en 1942, le conservateur des Eaux et Forêts René Rol fut chargé par le Directeur de l'École Nationale des Eaux et Forêts, Philibert Guinier, de la rédaction d'un rapport sur l'établissement d'une réserve naturelle intégrale en forêt domaniale de Tronçais[210]. Ce rapport fait suite à une demande de Pierre Marié, entomologiste, membre de la SNA et par ailleurs premier directeur de la réserve du Lauzanier, de créer la première « *réserve forestière intégrale de plaine* » [211].

Cette même année, on trouve aussi des échanges fragmentaires sur la constitution d'un parc national zoologique et botanique dans les Pyrénées, celui de Prats-de-Mollo. Ce parc, qui devait notamment permettre « *la reconstitution d'espèces en voie de disparition rapide, telles que l'isard et la perdrix blanche* »[212], émane de l'Union des Syndicats d'Initiative du Roussillon, ce qui montre la reconnaissance croissante de cet instrument dans l'aménagement du territoire et le tourisme.

Cette dynamique durant la guerre est une nouvelle fois commune à la France et au Royaume-Uni au moins. En effet, rappelons qu'à la même période, le ministère de l'Aménagement des zones urbaines et rurales[213] lance une étude sur les futures réserves et parcs nationaux britanniques (voir par exemple Sheail, 1975). Les politiques d'aménagement du territoire qui se développent durant la guerre prévoient donc de protéger certaines zones de l'exploitation directe ou de l'urbanisation.

En France, c'est d'ailleurs au sein de la Délégation Générale de l'Équipement National (DGEN) que naît un projet de loi sur les parcs nationaux et les réserves naturelles. Le poste de délégué Général à l'Équipement National est créé en 1941[214] pour « *[établir] et [soumettre] au gouvernement le plan général d'équipement du pays* »[215]. Ce plan est censé comprendre « *tous les travaux à effectuer dans la France métropolitaine ou d'outre-mer par l'Etat, les colonies, les départements, les communes, les*

---

[208] Alphonse Mathey (1913, p.825) évoque un intérêt pour la connaissance de l'histoire de l'humanité à travers la reconstitution du « *berceau de l'humanité* ».
[209] Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine.
[210] Rapport du 26 janvier 1943 de René Rol, conservateur des Eaux et Forêts et chargé de cours à l'École Nationale des Eaux et Forêts (Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine).
[211] Rapport du 26 janvier 1943 de René Rol, conservateur des Eaux et Forêts et chargé de cours à l'École Nationale des Eaux et Forêts (Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine).
[212] Vœu adopté par l'Union des Syndicats d'Initiatives du Roussillon dans sa séance du 31 juillet 1941 (Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine).
[213] *Ministry of Town and Country Planning.*
[214] Loi du 23 février 1941 créant un délégué général à l'équipement national (Journal Officiel de l'Etat Français du 25 février 1941, p.894).
[215] *Ibid*, p.894.

établissements publics, les sociétés concessionnaires de services publics »[216]. Pour l'exécution de cette mission, il dispose à partir du 12 mai 1941 de la DGEN[217], composée de fonctionnaires en activité et d'agents contractuels mis à la disposition du délégué général. Parmi ces derniers, Pierre Randet, inspecteur général des Eaux et Forêts détachés à la DGEN semble jouer un rôle majeur dans l'établissement d'un texte de loi sur les réserves naturelles et les parcs nationaux (pour plus d'informations sur cet inspecteur qui sera l'un des piliers de l'aménagement du territoire d'après-guerre, voir Guérin, 2014). Les éléments qui suivent proviennent du fonds d'archive de la DGEN disponible aux archives nationales[218].

On apprend dans ces archives qu'une « Commission des parcs nationaux », réunie le 10 septembre 1942 et sur laquelle nous n'avons pas réussi à obtenir plus d'informations, a émis le vœu qu'une loi sur les parcs nationaux soit promulguée. Suite à ce vœu, une sous-commission s'est constituée et réunie le 15 septembre, pour travailler sur un premier projet de texte. Cette sous-commission réuni MM. D'Almeida, du commissariat au tourisme, Guillaumin, titulaire de la chaire de culture au Muséum National d'Histoire Naturelle, Lestel, inspecteur des sites et monuments naturels au ministère des Beaux-Arts, Mathieu, du Touring Club de France et Pierre Randet. Représentant du tourisme, scientifique, inspecteur des sites et monuments naturels, forestier : tous les acteurs rencontrés dans ce chapitre sont présents pour élaborer ce projet de loi.

C'est d'ailleurs bien Pierre Randet qui semble être au centre des échanges sur le sujet et chargé d'initier les modifications qui vont successivement être apportées au projet de loi. Le but de cette première réunion était « *de faire aboutir un statut conciliant les différents points de vue* » sur cette question des parcs nationaux et des réserves naturelles qui « *intéresse un grand nombre d'organismes* »[219]. Cet objectif vient confirmer les orientations très diverses que peuvent prendre les outils de protection jusqu'à présent appliqués de manière plus ou moins formelle par les différentes catégories d'acteurs présents à cette réunion.

Dans la liste qu'ils dressent des organismes publics ou privés que la commission « *peut avoir intérêt à consulter sur cette question* », on retrouve d'ailleurs bien tout un ensemble d'acteurs que nous avons déjà croisé : administrations des Beaux-Arts, de l'Agriculture ou du tourisme, les Sociétés de protection de l'esthétique, les sociétés scientifiques diverses, comme la société d'acclimatation ou de géographie, les sociétés forestières, les sociétés de chasse et de pêche ou encore les associations touristiques. A ceux-ci s'ajoute le Muséum, en tant qu'établissement d'enseignement supérieur, et les autres administrations potentiellement concernées, comme les Finances, la Défense, la production industrielle ou encore les communications.

Pour définir les statuts, la sous-commission prend appui sur les écrits de Clément Bressou, à l'époque directeur des réserves naturelles de la SNA, qui tire lui-même ces définitions de la convention de Londres de 1933 (voir plus haut[220]) qui distingue dans leurs objectifs le parc national des réserves naturelles intégrales et des réserves à but défini et limité.

---

[216] Loi du 6 avril 1941 relative à l'équipement national (Journal Officiel de l'Etat Français du 4 mai 1941, p.1893).
[217] Décret du 12 mai 1941 portant organisation de la délégation générale à l'équipement national (Journal Officiel de l'Etat Français du 15 mai 1941, p.2048).
[218] Fonds d'archives référencé sous la cote 19770773/2, AT 2
[219] Compte rendu de la réunion du 15 septembre 1942 (Fonds 19770773/2 disponible aux archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine).
[220] Rappelons que c'est cette convention de Londres qui consacre l'instrument « réserve naturelle intégrale » dans le droit international.

Après avoir fait le constat de l'inadaptation de la loi de 1930, trop axé sur l'esthétique des sites, et ce en dépit de l'ajout du caractère « scientifique » (voir plus haut), ils en viennent à la conclusion que « *l'institution des parcs nationaux, de réserves naturelles intégrales et de certaines réserves à but défini, impose la rédaction d'un nouveau texte* ».

Une nouvelle réunion est ainsi fixée au 22 septembre 1942. Dans la suite, les archives sont malheureusement incomplètes et il est difficile de retracer les conditions exactes d'élaboration de ce texte de loi. On comprend, à partir des échanges de lettres, qu'une nouvelle réunion a eu lieu le 25 septembre 1942 et qu'elle a abouti à un premier projet de texte qui est soumis à consultation au service juridique de l'équipement national en vue d'une réunion en plénière de la Commission des parcs nationaux le 8 octobre.

La première version de ce projet de loi disponible date du 26 octobre 1942. Il nous paraît intéressant de présenter la philosophie générale de ce texte tant le modèle qu'il établit est proche de celui qui sera adopté après la guerre avec la création du Conseil National de la Protection de la Nature. Commençons pour cela par présenter le rapport sur le projet de loi en date du 6 février 1943.

L'objectif est clair, le projet de loi doit fournir à l'État un moyen d'intervention pour « *la sauvegarde de fragments de nature plus ou moins proches de leur état primitif et destinés à être transmis intacts aux générations à venir* »[221]. C'est donc l'orientation naturaliste qui est privilégiée (voir Section 2). Si ces mesures de protection s'opposent donc a priori à l'exploitation de certaines parties du territoire, on comprend néanmoins rapidement qu'elles ne doivent pas pour autant faire obstacle à l'économie.

Il ne s'agit en effet pas de « *stériliser nos richesses naturelles pour des fins de spéculation désintéressée* » mais plutôt de trouver un compromis pour « *concilier les nécessités économiques avec la sauvegarde de notre patrimoine naturel* »[222]. Dans un contexte de guerre, il s'agit de ne pas porter préjudice à la production :

> « *[…] souvent un peu de recherche et d'ingéniosité permettra les compromis opportuns, sans préjudice appréciable pour la production* » Rapport sur le projet de loi sur les parcs nationaux et les réserves naturelles, 6 février 1943.

Le parc du Pelvoux, mentionné dans le rapport, est présenté comme un modèle à suivre. Comme nous l'avons vu, le lieu et le périmètre a en effet été choisi pour ne pas bouleverser l'économie. On retrouve donc dans ce projet de loi une ambiguïté récurrente que nous retrouverons dans le mouvement de protection de la nature d'après-guerre, celui de concilier les intérêts de la protection de la nature et ceux économiques, bien souvent opposés.

Les classements projetés sont d'ailleurs d'ores et déjà limités, illustrant la primauté de l'économie sur la protection du patrimoine biologique, esthétique ou touristique :

> « *[…] dans un pays aussi peuplé que la France, […] le nombre des Parcs Nationaux ou des Réserves Naturelles susceptibles d'être classés est très limité* » Rapport sur le projet de loi sur les parcs nationaux et les réserves naturelles, 6 février 1943.

Plongeons-nous maintenant dans le contenu détaillé du projet de loi pour en comprendre plus précisément les objectifs et implications.

---

[221] Rapport sur le projet de loi sur les parcs nationaux et les réserves naturelles, 6 février 1943.
[222] *Ibid.*

Du point de vue des définitions déjà, le projet distingue bien les « parcs nationaux » et les « réserves naturelles » d'un côté et les réserves de chasse et de pêche de l'autre. Ceci vient confirmer l'orientation plus protectionniste que ressourciste de ces instruments en cours d'élaboration.

D'autre part, en distinguant parcs nationaux et réserves, il « *met un terme à un vieux débat entre biologistes et amateurs de la nature* »[223]. Si nous avons mentionné le caractère hybride et parfois confus de ces instruments, le projet de loi souhaite distinguer les deux outils en fonction de leurs liens avec le tourisme, comme l'indique ces définitions :

> « *Les Parcs Nationaux sont des espaces où l'évolution naturelle du sol, de la flore et de la faune peut se poursuivre à l'abri d'actions artificielles. Toutefois, des interventions contrôlées peuvent y être faites, à condition de ne pas altérer le caractère naturel de ces parcs ; sous la même restriction, l'accès du public y est autorisé et des aménagements peuvent y être apportés pour en faciliter la visite.* » Article 2 du projet de loi sur les parcs nationaux et les réserves naturelles, 1943.

> « *Les Réserves Naturelles sont des espaces dont la protection a pour but d'assurer, soit la conservation intégrale d'un milieu naturel, soit la sauvegarde d'éléments définis du sol, de la flore ou de la faune. Toute intervention contraire au but poursuivi y est proscrite, sauf en cas de force majeure, et notamment, lorsqu'un évènement exceptionnel serait susceptible de dénaturer le caractère de la Réserve, ou lorsque cette dernière serait à l'origine de dommages et de déprédations portés aux territoires environnants.* » Article 2 du projet de loi sur les parcs nationaux et les réserves naturelles, 1943.

Les parcs nationaux sont bien confirmés dans leur orientation touristique et les réserves naturelles dans leur orientation scientifique.

Un modèle de gouvernance et une procédure de création pour ces futures zones protégées sont par ailleurs proposés. La création d'une « *Commission Supérieure des Parcs Nationaux et des Réserves Naturelles* », chargée de prendre « *l'initiative de proposer les classements qu'elle juge utiles* » et de donner « *son avis sur les propositions de classement qui lui sont soumises* »[224] est prévue. C'est aussi cette commission qui est aussi chargée de préparer le règlement et le périmètre de la protection.

Présidée par le Délégué Général à l'Équipement National, on y trouve des membres de droit, composés des représentants des différents secrétariats d'État – Intérieur, Finance, Education Nationale (Beaux-Arts), Agriculture (Eaux et Forêts), Guerre, Marine, Aviation, Production Industrielle et aux Communications – ainsi que le Commissaire au Tourisme, le directeur du MNHN et du CNRS. Ils sont accompagnés de huit membres nommés « *pour leur compétence particulière* »[225].

Une fois le dossier de création élaboré ou validé par la Commission, ce dernier est soumis à enquête publique par le préfet avant d'être de nouveau présenté devant la Commission. Le projet est ensuite approuvé par arrêté du DGEN ou par décret en Conseil d'État en fonction de l'accord ou non des propriétaires.

La gestion de ces territoires était quant à elle confiée à l'administration des Eaux et Forêts, libre de délégué la tâche à « *des organismes scientifiques ou touristiques reconnus d'utilité publique* ».

---

[223] *Ibid*.

[224] Article 4 du projet de loi sur les parcs nationaux et les réserves naturelles, 1943.

[225] Sans qu'aucune précision ne soit donnée sur les « compétences » nécessaires, il est probable que celles-ci soient d'ordre biologique étant donné les définitions adoptées de parcs nationaux et de réserves naturelles.

Le financement, y compris les indemnités versées aux propriétaires, devait être assuré par le secrétariat à l'Agriculture.

Notons dès à présent que c'est un modèle analogue qui sera repris des années plus tard pour la constitution des parcs nationaux et surtout des réserves naturelles, avec, pour remplacer cette Commission Supérieure, le Conseil National de la Protection de la Nature.

Pour des raisons qui nous sont inconnues et qui mériteraient de plus amples recherches, ce projet n'aboutit pas. Suite à cet échec, il faudra respectivement attendre 1957[226] et 1960[227] pour que les « réserves naturelles » et les « parcs nationaux » soient dotées d'une existence juridique. Ce retard législatif en matière de protection de la nature – qui comme nous allons le voir ne préfigure pas nécessairement un retard dans la mise en œuvre d'une politique publique de protection de la nature – s'explique-t-il par le souhait de se détacher de l'héritage des politiques collaborationnistes de Vichy ?

Toujours est-il que ce projet constitue un indice supplémentaire du poids croissant que l'enjeu de protection de la nature représente à l'époque. Ce projet de loi, en proposant d'outrepasser le droit de propriété pour des considérations principalement scientifiques et touristiques, constitue bien un nouveau mouvement visant à prendre en charge le problème de protection de la nature. De par sa filiation avec l'Equipement National, il s'insère directement dans les problématiques d'aménagement du territoire et préfigure les évolutions de la seconde moitié du XXème siècle que nous aurons l'occasion de commenter dans les chapitres suivants.

[226] Loi n° 57-740 du 1er juillet 1957 complétant la loi du 2 mai 1930 réorganisant la protection des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (J.O.R.F. du 1er et 2 juillet 1957, p.6530).
[227] Loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux (J.O.R.F. du 23 juillet 1960, p.6751-6752).

CONCLUSION

Comme nous avons pu le voir au cours de ce chapitre, la nature et ses ressources font l'objet d'une attention toujours plus importante. Inquiétudes quant au devenir de certaines ressources naturelles, perception de la dégradation de certains paysages, connaissances accrues sur la disparition d'espèces ou d'associations végétales, dynamique internationale, les éléments en faveur de l'émergence d'un problème public associée à la protection de la nature s'accumulent au fur et à mesure du temps et ce depuis le XVIIème siècle.

Si les recherches sur la protection de la nature sont largement dominées par la distinction entre « conservationnistes » et « préservationnistes », distinction issue des travaux de Samuel P. Hays (1959) centrés sur le cas États-Unien, il nous a semblé utile de dépasser ces deux catégories qui tendent à simplifier, voire parfois caricaturer, les diverses rationalités et modalités d'action qui sont en réalité à l'œuvre.

Dans le cas de la France, nous avons pris le parti de nous intéresser aux savoirs, aux représentations, aux arguments et aux réalisations en matière de protection de la nature pour identifier trois formes idéales-typiques de protection de la nature (les « ressourcistes », les « savants » et les « artistes »). Les tenants de ces trois formes sont parvenus, de façon inégale – tant chronologique que géographique – à mettre en politique et placer à l'agenda publique la question des mesures à adopter pour protéger la nature ou ses ressources.

A l'inverse de ce que pourrait laisser penser une opposition franche et binaire entre conservationniste et préservationniste, les justifications associées à l'établissement de ces mesures se mêlent en fonction des contextes, des acteurs en présence, des rapports de force ou des représentations de la nature. Les frontières entre nos trois courants sont poreuses et partagent souvent de nombreux objectifs communs.

On peut noter sur ce point la proximité entre les savants et les forestiers qui s'intéressent tous deux aux progrès scientifiques que peut apporter la protection de la nature. Que cela soit pour la gestion des ressources sylvicoles ou pour rationaliser au mieux l'usage des terres, les progrès en matière de sciences de la végétation fournissent des promesses intéressantes pour le développement économique. S'ils ne sont parfois pas d'accord sur les outils à mettre en œuvre – réserves naturelles intégrales et réserves forestières – et les méthodes d'intervention – non-interventionniste et interventionniste –, les objectifs scientifiques sont partagés.

Ces acteurs profitent d'ailleurs des connaissances acquises pour s'ériger en expert des « ressources naturelles » ou de la « nature primitive ». Les observations réalisées par ces experts permettent peu à peu de construire des normes (e.g. association climacique, équilibre naturel, exploitation « raisonnée » des forêts) qu'ils mobilisent pour légitimer et prescrire les formes de protection à mettre en œuvre. L'émergence de la protection de la nature comme problème public est de ce fait indissociable de l'évolution des sciences et des techniques.

La forme de protection la plus emblématique de ce courant scientifique, mais qui ne connut en réalité pas le plus grand succès en matière de réalisation, est celle de la « *réserve naturelle intégrale* ». Souvent considérée comme portant une vision « fixiste » d'une nature qui serait en équilibre stable, nous avons vu qu'au contraire, sa mise en œuvre était issue des concepts dynamiques et évolutifs des sciences de la végétation.

Il est intéressant d'ailleurs d'observer la manière dont cet instrument cristallise encore aujourd'hui les controverses en matière de protection de la nature[228]. En effet, nombre de ces discussions, débats et controverses sont en réalité encore d'actualité, ce qui illustre une fois de plus, s'il le fallait, l'importance de revenir à partir d'une approche historique sur les sources de la protection de la nature pour prendre du recul sur les pratiques contemporaines en la matière.

Au-delà de la seule dimension scientifique, une autre préoccupation ne doit pas être sous-estimée vis-à-vis de la mise à l'agenda du problème de protection de la nature, celle esthétique. Elle est même probablement la préoccupation qui rassemble le plus avant le milieu du XXème siècle. Rappelons que la protection de la nature de l'époque est avant tout porté par une élite au capital social, culturel et économique très élevé. Les membres de cette élite voyagent, se côtoient dans des réunions internationales et échangent au sein de sociétés savantes, de sociétés artistiques ou d'associations touristiques, activité réservée à l'aristocratie. Les contacts qu'ils entretiennent avec les notables facilitent l'élaboration d'une législation en matière de protection des sites et monuments naturels et à laquelle on doit les réalisations les plus nombreuses en matière de protection de la nature dans la première moitié du XXème siècle.

Si la période que nous venons d'évoquer mérite encore une attention soutenue tant elle préfigure et éclaire les débats d'hier et d'aujourd'hui sur la protection de la nature, c'est à une autre période, probablement encore plus méconnue des historiens, à laquelle nous allons à présent nous intéresser dans les chapitres suivants, celle de l'après-seconde guerre mondiale. Déjà bien étudié à l'échelle internationale (Adams, 2004 ; Holdgate, 1999 ; Mahrane *et al.*, 2012 ; Wöebse, 2011), l'émergence de la problématique de protection de la nature en France métropolitaine a fait l'objet de peu d'attention de la part des historiens (voir sur ce point Pessis *et al.*, 2013). L'objectif des chapitres suivants est de combler cette lacune en nous intéressant à la manière dont le problème est perçu et pris en charge en France jusqu'aux années 1970, période qui a reçu bien plus d'attention, notamment du fait de la naissance d'une politique publique dédiée et de l'émergence de l'écologie politique.

[228] Sur ce point, voir par exemple les débats autour de libre évolution et la mise en œuvre en France des « réserves de vie sauvage » par l'Association pour la protection des animaux sauvages.

Chapitre 2 : La création du CNPN dans le contexte de la reconstruction : du massif de Fontainebleau aux cabinets des ministères (1944-1953)

INTRODUCTION

Nous avons vu dans le premier chapitre que la problématique de protection de la nature, quelles que soient les formes qu'elle a pu prendre, n'a pas démarré après la seconde guerre mondiale. En France, les savants, les artistes mais aussi les administrations des Eaux et Forêts et des Beaux-Arts participaient déjà à la mise à l'agenda et à la mise en œuvre de mesures de protection de la nature bien avant la seconde guerre mondiale, et les réalisations concrètes et les projets n'ont fait que croître tout au long de la première moitié du XXème siècle. Si cet élan est brièvement interrompu par les combats de la seconde guerre mondiale, cette interruption est de courte durée puisque ces politiques ont vite repris, avant même la fin du conflit, sous le régime de Vichy.

Si nous avons évoqué l'existence d'un projet de loi sur les parcs nationaux et les réserves naturelles en 1942[229], le régime de Vichy s'est aussi largement investi dans la protection des sites (voir notamment Candelier, 2018 ; Gourbin, 2003). Son plan de lutte contre le chômage de 1942 crée un « chantier intellectuel » dédié au « *recensement et à la délimitation des sites urbains et ruraux du pays dont la préservation présente un intérêt général* » (Candelier, 2018, p.2). Ce chantier, confié à un acteur dont nous aurons l'occasion de reparler, Gustave-Henri Lestel, débouche sur l'inscription de 2 072 sites et le classement de 392 sites entre 1942 et 1945, soit un rythme de protection jamais égalé (Candelier, 2018). Différents facteurs peuvent expliquer une telle dynamique.

D'une part, selon Bernard Barraqué (1985, p.26), le régime de Vichy entame une remise en cause de « *l'inviolabilité de la propriété privée* » d'avant-guerre à travers l'édiction de différents décrets[230]. Comme nous l'avons vu, la propriété privée constituait jusqu'à la seconde guerre mondiale un des freins à l'établissement de servitudes sur les zones d'intérêt à protéger. La remise en question des « *intérêts sacrés de la propriété* »[231] offre de nouvelles possibilités pour l'émergence d'une politique publique de protection de la nature.

D'autre part, et toujours selon Bernard Barraqué (1985), les sites sont aussi peu à peu intégrés dans les approches plus globales et collectives de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. D'abord imposée par l'économie de guerre puis par la reconstruction, la planification territoriale et les réflexions sur un usage réfléchi et optimal des terres auraient donc favorisé la prise en compte des préoccupations liées à la protection de la nature.

La période d'après-guerre témoigne néanmoins d'un contexte traversé par dynamiques différentes.

D'un côté, en France comme ailleurs, les destructions causées par la seconde guerre mondiale ont eu des conséquences catastrophiques sur les milieux naturels et notamment les forêts, dont on sait qu'elles constituent les objets privilégiés de nos protecteurs du début du XXème siècle. Michel Dupuy (2004, p.187) souligne par exemple « l'état désastreux » des forêts Européennes. Leur exploitation durant les années de guerre a largement excédé leurs capacités de renouvellement. La prise de conscience de l'ampleur des destructions a probablement contribué à favoriser le développement des préoccupations en faveur de la protection biologique et esthétique de la nature.

[229] Voir Chapitre 1, Section 3.

[230] Bernard Barraqué (1985, p.26) évoque « l'ordonnance du 15 juin 1943 relative au plan d'urbanisme, l'institution du permis de construire unique, pouvant être refusé en cas de non-respect des perspectives, monuments et sites, la modification de la loi de 1913 avec le périmètre de 500 mètres autour des monuments classés, ainsi que la loi sur l'affichage publicitaire ».

[231] Charles Flahault, Congrès forestier international, 1913, p.791.

D'un autre côté, la production de la France en matière de ressources naturelles est, dans bien des cas, bien en deçà de son niveau d'avant-guerre. En matière sylvicole, la France craint une pénurie qui comme nous allons le voir ne sera pas sans conséquence sur l'exploitation des forêts au lendemain de la guerre. En matière de production alimentaire, ce n'est qu'en 1949 que disparaissent les derniers tickets de rationnement alimentaire. A ceci s'ajoutent les nombreuses destructions matérielles causées par la guerre.

C'est donc dans un objectif de reconstruction mais aussi de « modernisation » qu'est créé en 1946 le commissariat général au Plan dont l'objectif est d'utiliser « *à plein ses richesses en hommes et en ressources naturelles* » dans le but de devenir un « *pays "moderne" à niveau de vie élevé* »[232]. On comprend donc que le moment est bien plutôt à l'exploitation – voire la surexploitation ? – des ressources naturelles pour espérer rattraper un retard français jugé catastrophique dans de nombreux domaines (e.g. agricole, industriel). Un tel contexte peut en même temps favoriser le développement des sciences de la végétation dont on a vu qu'elles pouvaient autant constituer un outil de production que de protection.

C'est dans ce contexte traversé par des logiques concurrentes que naît le Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN) dès 1946. Cette date apparaît d'ailleurs comme en décalage avec l'historiographie française en matière de protection de la nature et plus généralement d'environnement[233].

L'historien américain Michael Bess (2011), auteur de la première histoire de l'environnementalisme en France (cité dans Mathis et Mouhot, 2013), ne fait démarrer cette histoire qu'au début des années 1960. Le juriste Jérôme Fromageau (2015, p.220) fait de la décennie 1970-1980 celle de la « naissance du Droit de l'Environnement ». Florien Charvolin (1993) centre son analyse sur la décennie 1960 pour reconstituer et tenter de comprendre l'émergence du ministère de l'Environnement.

Il faut dire que les réalisations institutionnelles et législatives en matière de protection de la nature n'incitent pas à l'étude de la période de l'immédiat après-guerre. Ce n'est qu'en 1957[234] que sont créées juridiquement les « réserves naturelles » – bien que l'on ait montré dans le chapitre précédent leur existence sous d'autres formes –. Ce n'est qu'en 1960[235] qu'il est devenu possible de créer des parcs nationaux, législation appliquée pour la première fois trois ans plus tard avec la création du parc national de la Vanoise. En 1967 sont créés les Parcs Naturels Régionaux. En 1971 est créé le premier ministère en charge de l'Environnement et en 1976 est adoptée la loi relative à la protection de la nature, souvent et à juste titre considérée comme la première grande loi en la matière.

Que s'est-il passé durant les deux décennies d'après-guerre ? Le manque de travaux sur cette période reflète-t-il une absence d'activité en matière de protection de l'environnement et de la nature ? Si telle est le cas, comment interpréter la création du CNPN ?

Ce n'est que très récemment qu'un certain nombre d'auteurs (voir notamment l'ouvrage de Céline Pessis *et al.*, 2013) ont commencé à s'intéresser à ce qu'ils ont appelé les « *signaux faibles de la*

---

[232] Lettre adressée par le Commissaire Générale aux membres du Conseil du Plan le 23 novembre 1946 dans l'introduction du rapport Général sur le premier plan de modernisation et d'équipement du Commissariat Général du Plan de Modernisation et d'Equipement, 1946.

[233] A noter que ce terme n'existe pas encore dans le sens qu'on lui donne aujourd'hui.

[234] Loi n° 57-740 du 1er juillet 1957 complétant la loi du 2 mai 1930 réorganisant la protection des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (J.O.R.F. du 1er et 2 juillet 1957, p.6530).

[235] Loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux (J.O.R.F. du 23 juillet 1960, p.6751-6752).

critique des "dégâts du progrès" avant 1968 » (Bonneuil *et al.*, 2013, p.6). Nous souhaitions poursuivre ces travaux à travers l'analyse de la mise à l'agenda et de la mise en œuvre de la politique de protection de la nature depuis 1945 et jusqu'à la création du ministère de l'environnement.

Ce chapitre en particulier a pour ambition d'analyser la manière dont est pris en charge le problème de protection de la nature par les pouvoirs publics dans l'immédiat après-guerre. Il nous semble pour cela utile de mobiliser les travaux sur la construction des problèmes publics. Un ensemble de cadres théoriques ont été développés pour analyser la construction des problèmes publics (pour une review récente, voir Neveu, 2015). Si notre ambition n'est pas de contribuer à l'amélioration théorique de ces cadres d'analyses, ils sont intéressants à mobiliser comme des outils heuristiques permettant de décomposer et d'analyser les mécanismes qui influent sur la construction d'un problème public. Résumons ci-après les principaux apports de ces travaux.

L'approche classiquement retenue pour analyser la construction des problèmes publics adopte une perspective constructiviste. Cette approche part du principe qu'un problème public n'a pas d'existence propre mais résulte « *d'activités concurrentielles de mobilisation, de "traduction", de mise en récit* » (Neveu, 2015, p.8). Comme l'évoque John Kingdon (2014 [1984], p.114), « *toutes les situations ne sont pas perçues comme des problèmes* ». La disparition des espèces de faune et de flore était par exemple une situation qui pré-existait à la mise en œuvre d'une politique publique destiné à répondre au problème de l'érosion du vivant.

Ces travaux ont donc d'abord montré le rôle déterminant de certains acteurs, les « entrepreneurs de cause », dans l'émergence d'un problème public. L'un des premiers a avoir montré le rôle déterminant de ces entrepreneurs est (Gusfield, 1986 [1963] cité dans Hassenteufel, 2011, p.47). Ce dernier montre comment les mouvements pour la tempérence sont parvenus, à partir du XIXème siècle et pour lutter contre l'alcoolisme, à diffuser l'idée selon laquelle les buveurs d'alcool constitueraient une menace pour la société américaine. Les cas d'étude se sont depuis multipliés sur de nombreux autres enjeux comme celui de l'illetrisme et du rôle joué par ATD Quart-Monde (Lahire, 2005), celui la mobilisation d'acteurs divers – du personnel de l'université de Jussieu aux organisations syndicales – pour faire reconnaître l'amiante comme un problème de santé publique (Henry, 2007) ou encore celui de la reconnaissance des abus sexuels (Boussaguet, 2008).

Laurie Boussaguet (2008, cité dans Hassenteufel, 2011, p.47-48) a d'ailleurs bien montré comment les mobilisations de différents acteurs – des associations féministes et des professionnels au contact des enfants victimes dans les années 1980 aux familles de victime dans les années 1990 – sur le problème des abus sexuels ont conduit à une formulation et à une perception différentes du problème. Si la mobilisation des premiers a conduit à traiter le problème sous l'angle de la protection de l'enfance, la mobilisation des seconds a placé l'accent sur le traitement pénal de la pédophilie. Au-delà de l'identité des acteurs qui portent ces mobilisations, ces différences sont aussi le résultat de cadrages et/ou de contextes différents.

Premièrement, le cadrage d'un problème consiste à lui « donner forme » (Neveu, 2015, p.95). Cette opération est issue des travaux pionniers d'Erving Goffman (1974) sur la notion de cadre (« *frame* »). Ces derniers sont des schémas interprétatifs qui permettent de donner un sens aux situations courantes auxquelles chacun de nous fait face continuellement. Adaptés à l'analyse des problèmes publics par les travaux de sociologie des mouvements sociaux (voir Snow et al., 1986), le cadrage peut se définir comme une activité de mise en récit, par des mots, des images ou des symboles, qui définit les contours du problèmes. De la construction de ce cadrage découle donc aussi la nature des solutions à y apporter. Au-delà des acteurs, il est donc intéressant d'analyse leurs discours pour

comprendre la manière dont ils envisagent et diffusent leurs propres visions d'un problème et de ses solutions.

D'autre part, le processus de construction d'un problème public et sa prise en charge dans l'action publique sous une forme particulière sont liés au contexte. Comme l'évoque Laurie Boussaguet (2008, cité dans Hassenteufel, 2011, p.48) dans ses travaux, l'affaire Dutroux n'est pas indépendante de la focalisation des solutions sur le traitement pénal de la pédophilie. Ainsi, comme l'ont montré, entre autres, les travaux de John Kingdon (2014), l'émergence et la prise en charge d'un problème public est aussi le résultat d'une multitude de facteurs contextuels. John Kingdon (2014) distingue notamment les facteurs dits « internes » comme les indicateurs économiques ou l'alternance politique et ceux dits « externes », souvent non anticipés, comme les catastrophes naturelles. Ces facteurs sont susceptibles de privilégier certains cadrages plutôt que d'autres et faciliter la publicisation d'un problème, c'est-à-dire sa diffusion auprès d'un large public et auprès du champ politique.

Dans la suite, pour étudier l'émergence de la protection de la nature comme problème public, nous reprendrons les cinq opérations distinguées par Erik Neveu (2015) pour faire d'une situation un problème public, à savoir celles d'« identifier, de « cadrer », de « justifier », de « populariser » et de « mettre en politique ». Si ces opérations ne sont évidemment pas indépendantes les unes des autres, elles permettent de fournir un cadre d'analyse intéressant pour tracer et comprendre la trajectoire d'un problème comme celui de la protection de la nature. Notons que si l'opération de « mise en politique » n'est pas toujours mobilisée dans les approches sur la construction d'un problème public qui ne fait pas nécessairement l'objet d'une prise en charge par les pouvoirs publics, nous mobiliserons bien aussi cette dernière opération pour rendre compte de la manière dont ce problème va s'institutionnaliser comme objet politique.

Comme l'écrit Erik Neveu (2015), le processus de construction d'un problème public ne doit pas être réduit à un simple exercice rhétorique. L'analyse d'un tel processus nécessite bien sûr de prendre en compte les discours, mais aussi le contexte historique, les acteurs, les institutions et les ressources dont ils disposent pour pousser leur cause. Dans ce chapitre, il s'agira donc à la fois d'étudier la construction d'un discours destiné à faire de la protection de la nature un problème public, d'analyser l'identité des acteurs et les ressources à leur disposition pour publiciser ce discours, mais aussi de nous intéresser au contexte d'après-guerre, tant en termes de dynamiques sociales et économiques qu'en termes d'état des connaissances scientifiques.

Nous ferons donc dans ce but un premier détour sur la perception scientifique de l'état de la nature dans l'entre-deux guerres et jusqu'au lendemain du conflit en France métropolitaine. Les acteurs qui s'engagent dans la mise à l'agenda d'un problème sont en premier lieu confronté à la nécessité de rendre visible la situation qu'il juge problématique. Pour cela, l'un des moyens est de faire appel aux connaissances scientifiques destinés à objectiver et rendre compte de certaines dimensions d'un problème. La première section aura donc pour ambition de faire un état des lieux des connaissances et techniques permettant de mesurer et évaluer un « état » de la nature susceptible d'être mobilisé par certains entrepreneurs de cause pour rendre visible le problème lié à la destruction de la nature.

Nous verrons justement dans notre seconde partie, à partir d'une analyse de cas sur une lutte locale, la manière dont certains entrepreneurs de cause ont justement mobilisé ces savoirs sur l'état de la nature pour protéger la forêt de Fontainebleau. Cette campagne en faveur de la protection du massif, qui débuta en 1944, sera couronnée de succès près de 10 ans plus tard avec la création de plus de 1000 hectares de réserves artistiques et biologiques. Si l'évènement pourrait sembler anecdotique, il n'en est rien. Les acteurs impliqués dans cette lutte sont en effet à l'origine de la création du CNPN.

Ils profitent d'une fenêtre d'opportunité qui s'ouvre au lendemain de la seconde guerre mondiale et de l'élan acquis en forêt de Fontainebleau pour faire avancer la cause de la protection de la nature à l'échelle nationale.

C'est donc dans une troisième et dernière partie que nous aborderons de plus près la création du CNPN, évènement qui constitue une forme particulière de mise en politique du problème de protection de la nature. Au-delà de la description des évènements conduisant à la signature du décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France, il s'agira d'en analyser la composition initiale pour déterminer le profil des acteurs chargés de la mise en œuvre et de l'élaboration de la politique en matière de réserve et de parc national.

Section 1. Evaluer l'état de la nature : quelle perception de la dégradation de la nature ?

Comme l'indique Erik Neveu (2015, p.42-43), c'est bien parce qu'une situation « *perturbe l'expérience et suscite le malaise, parce qu'elle affecte des intérêts, met en branle des émotions ou se lit comme atteinte à des valeurs essentielles* » que des acteurs envisagent de s'impliquer dans sa mise à l'agenda politique.

Pour illustrer cela, prenons l'exemple des réserves naturelles intégrales mises en place sur l'île de Madagascar (voir Chapitre 1, Section 2). Qu'est-ce qui ont poussé quelques personnalités scientifiques du Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN) à mettre en œuvre de telles mesures ? Qu'ont-ils perçu d'assez dérangeant pour s'engager dans une entreprise destinée à faire reconnaître la nécessité de protéger certains sites ?

Comme nous l'avons montré, c'est avant tout le développement des sciences de la végétation qui conduit ces savants à identifier le caractère problématique de la situation. Au travers de l'application sur le terrain des concepts dynamiques et évolutifs de l'écologie végétale anglo-saxonne, et notamment celui de climax, ils s'inquiétent d'une situation jusqu'ici peu visible, ou du moins pas en ces termes, celle de la disparition des formations climaciques et de l'irréversibilité de leur destruction.

Ce que nous souhaitions illustrer par cet exemple est moins le caractère scientifiquement valide ou non de leur perception[236] que le fait de comprendre ce qui les a poussé à agir et donc, en l'occurrence, leur compréhension de la dynamique de ces forêts qu'ils nomment « primitives ». C'est d'ailleurs ce qui nous fait remarquer que les sciences de la végétation pouvaient aussi bien être à la fois une science de la gestion des ressources naturelles qu'une science de la protection de la nature.

Qu'en est-il des scientifiques en métropole ? La nature de la végétation est en effet bien différente, tout comme les densités de population ou les pratiques. Sur quelles bases, quels indicateurs, quelles normes, quelles perceptions de l'état de la nature se sont-ils appuyés pour défendre l'idée de protection de la nature au lendemain de la seconde guerre mondiale ? C'est cette question que nous souhaitons creuser dans cette section.

---

[236] Guillaume Blanc (2020) évoque le mythe que constitue la destruction des forêts dites primaires ou « primitives », pour reprendre les termes de ces savants, par l'humain. Pour lui, les « *botanistes ont lu l'histoire à l'envers* » (Blanc, 2020, p.61). En pensant que la disparition de la forêt était le résultat de pratiques humaines contre laquelle elle devait être protégée, ils en oublièrent que dans les milieux semi-arides, « *les ceintures forestières [… sont] généralement créées par les hommes* » : « *d'abord, une terre plutôt dénudée ; ensuite, de l'agriculture pour fertiliser les sols et créer des arbustes ; enfin, des incendies de savane pour se doter d'un couvert forestier jamais abondant, mais rarement épuisé* » (Blanc, 2020, p.61).

Si nous avons déjà de nombreuses fois évoqué la « disparition des espèces », la « destruction de la nature » ou la « raréfaction des ressources » pour justifier l'implication des uns ou des autres en matière de protection de la nature, il nous semble essentiel de revenir de manière plus factuelle sur ces jugements et de nous intéresser aux données produites sur cette nature jusqu'au lendemain de la seconde guerre mondiale.

Pour cela, nous reviendrons dans les parties qui suivent sur les tentatives d'évaluation de l'état de la ressource en bois, de la flore, de la faune, et enfin des réserves naturelles de la Société Nationale d'Acclimatation. Nous présenterons dans chacune de ces parties les documents et travaux sur lesquels nous nous sommes basés pour faire un état des lieux de la perception de la nature chez ces savants qui vont obtenir au lendemain de la guerre la mise en politique de la dimension biologique de la protection de la nature.

1. La difficile quantification des ressources forestières

L'information sur la quantité de ressources naturelles disponibles à l'échelle de la France est très différente en fonction du type de ressource.

De nombreuses tentatives de quantification des ressources agricoles et forestières débutent dès la première moitié du XIXème siècle. Pour Alp Yücel Kaya (2013), auteur d'une thèse d'histoire sur les enquêtes fiscales et agricoles au milieu du XIXème siècle, « *l'Administration, y compris les préfets, ne connaît en réalité ni l'étendue des cultures, ni la quantité de semences qu'elles exigent, ni les produits qu'elles rapportent* » (Kaya, 2013). L'agriculture représente pourtant à l'époque un des secteurs les plus importants pour l'économie.

Quantifier l'étendue du territoire agricole productif, y compris forestier, devient peu à peu une question de première importance pour espérer améliorer la productivité mais aussi adapter le niveau d'imposition en fonction de la production. Intéressons-nous plus précisément à l'aspect forestier qui est bien au cœur des préoccupations concernant la protection de la nature (voir Chapitre 1).

Au XIXème siècle, la perception de la diminution du couvert forestier pouvait s'appuyer sur une série d'enquêtes statistiques. Les publications régulières des statistiques générales agricoles à partir de 1840 puis des statistiques forestières à partir de 1878 constituent autant de tentatives pour chiffrer le couvert et la production forestière à l'échelle de la France (pour plus de détails, voir par exemple Brenac, 1984; Kaya, 2013). Au-delà du bois, c'est aussi la surface et la production des diverses cultures agricoles (e.g. céréales, prairies et pâturages, vergers) qui sont recensées dans ces statistiques.

A partir du milieu du XIXème siècle, les documents cadastraux deviennent aussi plus précis et permettent d'estimer les surfaces totales de différentes catégories d'usage du sol (e.g. terres labourables, vignes, prés, bois) (sur ce point, voir par exemple Cinotti, 1996).

Sans pouvoir le démontrer avec certitude, il nous apparaît probable que la connaissance de ces statistiques ait pu, si ce n'est conduire à l'adoption des politiques de protection et de reboisement des forêts au cours du XIXème siècle, au moins les favoriser. Néanmoins, ces enquêtes restaient encore peu précises, au regard notamment des problèmes d'actualisation, et ne concernaient bien souvent que les forêts domaniales.

Pour pallier ces défauts, un nouvel inventaire d'une importance encore inégalée sur les forêts française est démarré en 1904 par Lucien Daubrée et publié en 1912 (Bouleau *et al.*, 2016 ; Brenac, 1984 ; Morin, 1996). A partir d'archives et d'entretiens, cet inventaire fournit des données plus

précises sur les surfaces boisées, le traitement sylvicole ou encore les essences cultivées à l'échelle de la France et de ses départements.

Il est difficile de déterminer dans quelle mesure les acteurs de l'époque ont pu le comparer avec les statistiques précédentes pour reconstituer l'état des forêts françaises dans le temps. Les historiens eux-mêmes ont parfois du mal à partir des sources présentées à reconstituer précisément la surface des forêts françaises[237]. Il est donc tout à fait probable que les acteurs de l'époque n'aient pas été en possession de chiffres précis.

En 1945 par exemple, alors que les reconstitutions d'aujourd'hui font apparaître le chiffre de 12 millions d'hectares pour la forêt française, un rapport du directeur des Eaux et Forêts de la même année évoque pour sa part le chiffre de 10 700 000 hectares (voir Cinotti, 1996).

Dans un article de 1946 publié dans la revue *L'information géographique*, Henri Morel (1946, p.60), ingénieur des Eaux et Forêts, utilise « *une statistique réalisée à la veille de la première guerre mondiale* », très probablement l'inventaire Daubrée, pour estimer la production forestière à la veille de la seconde guerre mondiale.

Ces deux exemples illustrent le peu de connaissances d'ensemble sur les forêts françaises à l'époque. L'inventaire Daubrée ne semble d'ailleurs pas tout à fait satisfaire certains forestiers, y compris dès sa publication, comme l'illustre le rapport de Philibert Guinier lors du Congrès International Forestier de 1913 (voir Chapitre 1, Section 3) :

> « *En France, au moyen des documents actuellement publiés, on ne peut décrire avec la précision désirable la répartition du chêne Yeuse […]. Dans les travaux publiés, on néglige bien souvent de distinguer le Chêne Rouvre (*Quercus sessiflora Sm.*) et le Chêne pédonculé (*Q. pedunculata Ehrh.*), ces deux essences si différentes par leurs exigences. […] A plus forte raison, l'incertitude la plus complète règne en ce qui concerne les essences les moins répandues.* » Rapport sur la répartition des végétaux ligneux en France, Philibert Guinier, Congrès forestier international de Paris, 1913, p.76.

Le manque de connaissances sur les caractéristiques précises du couvert végétal fut d'ailleurs l'un des arguments mobilisés par Henri Gaussen pour obtenir le financement, par le CNRS, de son projet de cartographie végétale à partir de 1945 (voir Chapitre 1, Section 1). Il semble donc qu'il faille attendre ces premiers travaux mais surtout, à la fin des années 1950, le lancement de l'Inventaire Forestier National (voir Hervé *et al.*, 2014), pour obtenir une statistique plus précise des forêts françaises.

Plutôt qu'une statistique globale sur l'ensemble de la France, les inventaires semblent plutôt réalisés à l'échelle des massifs ou éventuellement à l'échelle des départements. Dans ces conditions, les acteurs sont probablement plus susceptibles de s'émouvoir de destructions localisées de forêts particulières plutôt que de promouvoir une politique de protection de l'ensemble des forêts[238].

Comme nous le verrons par la suite, c'est d'ailleurs bien à une échelle localisée que des luttes contre l'exploitation des forêts vont naître, notamment du fait de leur surexploitation durant la seconde guerre mondiale. Comme l'indique Chris Pearson (2007, cité dans Denardou-Tisserand *et al.*, 2019), les forêts autour de Paris seront particulièrement touchées par cette surexploitation et c'est

[237] Ils s'accordent néanmoins tous sur une augmentation de la surface des forêts françaises à partir du XIXème siècle (Cinotti, 1996 ; Mather *et al.*, 1999 ; Morin, 1996).
[238] Les reconstitutions à l'échelle de la forêt française font d'ailleurs apparaître une augmentation de la surface des forêts en France depuis le XIXème siècle.

bien à Fontainebleau, que va démarrer la mise en politique du problème de protection de la nature au lendemain de la seconde guerre mondiale.

Comme nous l'avons vu dans notre premier chapitre, l'inquiétude sur l'état des ressources sylvicoles ne constitue qu'une forme de préoccupation concernant la protection de la nature. La disparition de la faune et de la flore semble aussi jouer un rôle déterminant dans la mise en branle de nos naturalistes. Comme cette dernière est-elle mesurée ou évaluée ? Quelles sont les connaissances à disposition de nos savants pour identifier et juger que la situation est problématique et nécessite une intervention de leur part ou de la part des pouvoirs publics ? C'est donc un retour rapide sur les connaissances sur la flore dans un premier temps puis sur la faune que nous allons faire dans les deux parties suivantes.

2. La botanique : deux focales pour observer l'état des milieux naturels

Pour analyser l'état de la connaissance en matière de flore, nous nous sommes basés sur un petit nombre de publications savantes détaillant les observations botaniques au sein des réserves forestières mises en place dans les Cévennes[239] (voir Chapitre 1, Section 3) et des réserves naturelles de la Société Nationale d'Acclimatation[240]. Nous nous sommes aussi intéressés au compte rendu du deuxième congrès international de protection de la nature qui s'est tenu en 1931 à Paris[241], et plus précisément aux rapports de la deuxième section consacrée à la flore.

Cette partie ne donne donc en aucun cas un état des lieux des pratiques et connaissances botaniques de la première moitié du XXème siècle. Elle fournit néanmoins des pistes de compréhension sur la manière d'appréhender la nature par les botanistes impliqués dans la mise en œuvre de ces mesures de protection de la nature. Nous allons d'ailleurs voir que cette perception est indissociable de la mise en place de ces réserves qui permirent l'acquisition sur le temps long de données botaniques.

A partir de ces observations, il nous a semblé utile de distinguer l'approche phytosociologique, qui nous a semblé dominer les observations botaniques des réserves forestières et naturelles et l'approche centrée sur les espèces, que nous aborderons dans un second temps.

2.1. L'influence de la phytosociologie : l'intérêt pour le tout plutôt que les parties

La phytosociologie (voir Chapitre 1, Section 1) est partie prenante de l'établissement d'une perception particulière de l'état de la nature. Comme nous l'avons vu, cette science est avant tout une discipline de terrain qui nécessite la réalisation d'inventaires détaillés des espèces végétales. Pour ses praticiens, la pratique des inventaires est destinée à déterminer la composition et les particularités des

[239] Notamment, dans une publication collective intitulé « Réserve des Cévennes » et publiée par la Société d'Etude des Sciences Naturelles de Nîmes en 1936, l'article de Jonas Braun-Blanquet (1936) sur ses observations botaniques de la Forêt d'Yeuse (Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine).
[240] Nous avons pour cela analysé les actes de la Réserve Zoologique et Botanique de Camargue jusqu'en 1941. De 1930 à 1941, ce sont les observations botaniques de Gabriel Tallon qui sont exposées dans 24 actes différents. Ces actes sont disponible en ligne sur le site de la Société Nationale de Protection de la Nature (https://www.snpn.com/wp-content/uploads/2016/11/DOC_camargue_autre_ARC-1_1930_01.pdf pour le premier numéro). Nous nous sommes aussi basés sur les observations botaniques des réserves du Lauzanier par Pierre Marié et de Néouvielle par Pierre Chouard (voir plus loin).
[241] Deuxième Congrès International Pour La Protection de La Nature (Paris, 30 Juin-4 Juillet 1931) : Procès-Verbaux, Rapports et Voeux, Paris. Compte rendu disponible et consultable en ligne sur la bibliothèque numérique Gallica de la Bibliothèque Nationale de France (https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k97657642/f1.item)

associations végétales observées pour espérer tirer des enseignements sur les relations entre les végétaux et certaines d'autres facteurs « environnementaux » comme le climat ou la nature du sol.

Les réserves naturelles des Cévennes bénéficient de la proximité de l'école de phytosociologie de Montpellier. L'un des trois articles de l'ouvrage publié par la Société d'Etude des Sciences Naturelles de Nîmes sur ces réserves est d'ailleurs signé Jonas Braun-Blanquet[242] (1936) [243] en personne. Il étudie la Forêt d'Yeuse dans la réserve d'Héric dans l'Hérault.

Les observations effectuées au sein de cette forêt le conduisent à identifier « *l'association végétale à laquelle appartient la forêt étudiée de l'Héric* » (Braun-Blanquet, 1936, p.6), une association nommée *Quercetum mediterraneo-montanum* dans laquelle le chêne, espèce caractéristique, est régulièrement présente avec les autres espèces identifiées (voir Figure 4). Il la distingue d'une autre association de plaine méditerranéenne, la *Quercetum galloprovinciale* :

> « *Elle se distingue […] par l'absence d'un assez grand nombre d'espèces caractéristiques sensibles aux températures basses. Elle possède par contre de nombreuses espèces différentielles, absentes dans le Quercetum galloprovinciale de la plaine et qui souligne le caractère montagnard de l'association […].* » (Braun-Blanquet, 1936, p.6)[244].

En accord avec le développement contemporain des sciences de la végétation, il tente d'expliquer ces différences à partir de facteurs environnementaux comme l'altitude, les caractéristiques du sol (e.g. acidité, humidité) ou le climat.

La création de cette « référence » lui permet alors de noter une particularité dans la distribution des associations au sein de ce massif. Il identifie en effet « *une petite enclave très intéressante de hêtraie au fond de la gorge, près du ruisseau, à la limite inférieure de la réserve* » qui s'explique selon lui par des « *conditions stationelles très spéciales* » (Braun-Blanquet, 1936, p.7)[245].

A la présence particulière de ces hêtres au sein d'une forêt dominée par les chênes s'ajoute « *un fait frappant* », « *l'absence presque complète de la végétation épiphyte*[246] *sur les troncs des hêtres* » (Braun-Blanquet, 1936, p.9)[247].

Ces observations le conduisent à s'interroger sur la présence remarquable – dans le sens premier d'attirer l'attention – pour le phytosociologue de cette hêtraie :

> « *Cette irradiation de la hêtraie qui habituellement ne se montre guère au-dessous de 1.000 m., est-elle d'origine récente ou constitue-t-elle un reste d'une extension jadis plus grande de la hêtraie ? Nous ne pouvons aujourd'hui que poser la question. […] Il sera particulièrement intéressant de suivre les changements qui pourraient se produire dans la composition floristique de ce petit fragment de hêtraie pour savoir s'il s'agit là d'un groupement résiduel ou pionnier.* » (Braun-Blanquet, 1936, p.9-10).

---

[242] Pour rappel, ce dernier est considéré comme le fondateur d'un courant célèbre de la phytosociologie.
[243] Braun-Blanquet, J. (1936). Observations botaniques sur la Forêts d'Yeuse de la Gorge de l'Héric (Société d'étude des sciences naturelles de Nîmes) (Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine).
[244] *Ibid.*
[245] *Ibid.*
[246] Qui croît sur d'autres plantes.
[247] Braun-Blanquet, J. (1936). Observations botaniques sur la Forêts d'Yeuse de la Gorge de l'Héric (Société d'étude des sciences naturelles de Nîmes) (Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine).

N° du relevé	1	2	3	4	5
Altitude (m. s. m.)	320	400	410	380	700
Pente	—	E 10°	E 20°	—	NE 25°
Substratum	Gneiss	Gneiss	Gneiss	Gneiss	Gneiss
Age approx. des arbres	40-50	100-150	100-250	80-100	30
Hauteur des arbres (m)	8-10	8-10	15	8	4-5
Surface étudiée (mq)	300	100(200)	100	100(300)	500
Caractéristiques locales :					
Quercus ilex	5-5	4-3	5 5	4-5	5-5
Asplenium adiant. nigrum ssp. onopteris	1-2	+	+	+ -2	+
Rubia peregrina	1-2	+	2-2	1-1	+
Carex distachya	+	1-2	+ -2	+	
Phillyrea media	1-2	1-1	+	+	
Arbutus unedo		+			+
Ruscus aculeatus	+ -2				
Asparagus acutifolius		(+)	+		
Clematis flammula				+	
Rosa sempervirens	(+)				
Espèces différentielles par rapport au Quercetum gallo-provinciale :					
Erica arborea	+ °	2-2	+°	1-1	+
Teucrium scorodonia		(+)	+		+
Poa nemoralis		+	+	+	+
Luzula Forsteri	+	+	+	+	+
Eupteris aquilina			1-1		
Lonicera periclymenum	+	(+)		+	+
Ilex aquifolium	+	+	+	+	
Fragaria vesca				+	
Deschampsia flexuosa	+ -2	+	(+)		+
Dryopteris filix mas	+		+	1-2	
Fagus silvatica			(+)	2-1	
Solidago virgaurea			(+)		
Sorbus aria	+			+	+
Melica uniflora			(+)	2-2	
Corylus avellana			(+)	+	
Taxus baccata				+	+
Cicerbita muralis				+	
Dryopteris angularis					(+)
Compagnes :					
Hedera helix	2-2	+	2 2	1-3	2-3
Brachypodium silvaticum			+	+	
Epipactis latifolia	+	+	+	+	+
Asplenium trichomanes		+	+	+	
Viola scotophylla			+	+	
Crataegus monogyna			+		
Polypodium vulgare			+	+	
Rubus ulmifolius	+				
Acer monspessulanum	+	+°	+	+	+
Hieracium praecox			+	+	
Amelanchier ovalis	+	+		+	+
Daphne laureola			+	+	+
Coronilla emerus	+			+	
Stachys officinalis					+
Hieracium boreale					+
Accidentelles :	4	2	1	6	3
Mousses :					
Eurhynchium myosuroides	+			+	
Scleropodium purum			(+)		
Drepanium cupressiforme	+				

Figure 4. Relevé phytosociologique de l'association végétale de la réserve d'Heric à partir de l'article de Jonas Braun-Blanquet (1936, P.6-7)[248].

[248] Braun-Blanquet, J. (1936). Observations botaniques sur la Forêts d'Yeuse de la Gorge de l'Héric (Société d'étude des sciences naturelles de Nîmes) (Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine).

De telles observations ne furent possibles qu'à partir de l'inventaire et de la connaissance de l'écologie des espèces :

> « *Plusieurs espèces, dont la limite inférieure normale doit se trouver bien plus haut dans la gorge atteignant ici leur limite extrême vers le bas […]. C'est par exemple le cas des Luzula silatica, L. nivea, Eurphorbia dulcis, Prenanthes purpurea ; nous ne les avons pas observés ailleurs aux environs.* » (Braun-Blanquet, 1936, p.9-10, souligné par nous)[249].

Les inventaires d'espèces nécessaires à la caractérisation des associations végétales contribuent donc à créer des normes de distribution et d'association entre ces espèces. Ces normes qui permettent par conséquence de distinguer des situations anormales et remarquables.

L'accumulation de ces données permet donc aux botanistes de mettre en exergue les particularités de certains sites, comme par exemple la présence dans certaines associations d'une espèce à une altitude anormalement élevée ou l'absence de coprésence de deux espèces pourtant jugées comme inséparables. Or, c'est bien ces particularités, comme nous aurons l'occasion de voir, qui feront l'objet d'une attention particulière de ces scientifiques qui auront tendance à souhaiter leur protection.

Dans ces inventaires, il n'est fait aucune mention de la rareté d'une espèce ou de son danger d'extinction. Les inventaires phytosociologiques sont ainsi moins réalisés pour émettre des observations sur des espèces en particulier que pour s'intéresser à l'échelle supra-spécifique que constitue l'association végétale.

Cette influence de la phytosociologie et son intérêt pour le tout plutôt que ses parties semble diffuser au-delà du centre historique de la discipline. La protection d'espèces particulières semble moins importante que celle de la diversité d'un site, comme l'illustre les observations de Pierre Marié, entomologiste et premier directeur de la réserve naturelle du Lauzanier, et de Pierre Chouard, botaniste de la SNA spécialiste du massif du Néouvielle :

> « *Dès que j'eus fait connaissance avec le pays, je fus frappé par la grande richesse zoologique et botanique des vallées voisines des sources de l'Ubayette ; l'idée me vint alors de tenter d'établir en cet endroit une réserve d'histoire naturelle […].* » (Marié, 1935, p.149)[250].

> « *A cause de la diversité de ses terrains, de la puissance des massifs granitiques, des massifs schisteux et des massifs calcaires qui s'y rencontrent, à cause de sa position au point central du conflit des influences climatiques atlantiques et méditerranéennes-espagnoles, la région étudiée est probablement celle qui, dans toute la chaîne, offre la plus grande diversité sur le plus petit espace. C'est pourquoi il y aura intérêt à en poursuivre l'étude qui n'est ici qu'esquissée.* » Pierre Chouard (1948, p.120)[251].

Cet intérêt pour les milieux plutôt que pour les espèces est partagé par le premier directeur de la réserve naturelle de Camargue et botaniste, Gabriel Tallon. Son rapport, lors du deuxième congrès international de protection de la nature qui s'est tenu en 1931 à Paris, indique trois raisons pour lesquelles il s'agirait de mettre en œuvre une mesure de protection :

> « *1° une forme de végétation particulière et rare, une association végétale en exemplaire quasi unique ;*

---

[249] *Ibid.*

[250] Marié, P. (1935). La nouvelle réserve naturelle des Basses-Alpes. Terre Vie 147–163.

[251] Chouard, Pierre (1948), « Les éléments géobotaniques constituant la flore du Massif de Néouvieille et des vallées qui l'encadrent », Bulletin de la Société Botanique de France, vol. 95, n° sup1, p. 84-121

2° un groupement qui n'est plus en équilibre avec le milieu, qui ne se régénère presque plus et dont l'existence est à la merci d'un bouleversement ;
3° une végétation dans sa forme originelle non modifiée par l'homme, et constituant une de ces "forêts primitives" si rares aujourd'hui. » (Tallon, 1932, p.266)[252]

« Végétation », « groupement », « association » : il s'intéresse plutôt aux associations qu'à ses composants, les espèces.

Cet intérêt pour les associations transparaît aussi de ses observations inscrites dans les actes de la réserve zoologique et botanique de Camargue. Si les espèces végétales sont bien sûr abondamment décrites, elles le sont bien souvent en référence à leur appartenance à des associations végétales. La plupart des études dans ces publications portent ainsi sur des associations végétales. On peut par exemple citer l'« Etude de la forêt de Genévrier de Phénicie dite Bois des Rièges » (Tallon, 1931a)[253], l'« Etude de l'association à Phyllirea angustifolia et Jasminum fructicans » (Tallon, 1931b)[254], « Les associations des Sansouires » (Tallon, 1933a, 1933b, 1934a)[255] ou encore « Evolution de la bordure des étangs salés par abaissement du niveau des eaux. Influence réciproque de la végétation et du sol » (Tallon, 1936a)[256].

Cet intérêt pour les associations issues probablement de l'influence de la phytosociologie et de l'écologie naissante ne doit néanmoins pas camoufler la quantité croissante d'observations faites sur certaines espèces en particulier.

2.2. Des données de plus en plus précises sur les espèces : l'importance donnée à la rareté, l'endémisme et la géographie particulière

La phytosociologie et l'intérêt pour les associations est loin de gommer l'héritage de la botanique basée avant tout sur les espèces.

Les inventaires de Pierre Chouard sur le massif de Néouvielle (1925, 1926, 1948 ; Chouard et Charles, 1933 ; Chouard et Prat, 1929 ; Prat et Chouard, 1928)[257] sont largement dominés par les observations sur les espèces. Nombre de ces observations portent sur le caractère de rareté, sur

[252] Tallon, G. (1932). La forêt de Genévrier de Phénicie. In Deuxième Congrès International Pour La Protection de La Nature (Paris, 30 Juin-4 Juillet 1931) : Procès Verbaux, Rapports et Voeux, (Paris), pp. 265–269.
[253] Tallon, Gabriel (1931a), « Etude de la forêt de Genévrier de Phénicie dite Bois des Rièges », Actes de la réserve zoologique et botanique de Camargue, n° 7, p. 58-64.
[254] Tallon, Gabriel (1931b), « Etude de l'association à Phyllirea angustifolia et Jasminum fructicans », Actes de la réserve zoologique et botanique de Camargue, n° 5, p. 29-32.
[255] Tallon, Gabriel (1933a), « Les associations des Sansouires », Actes de la réserve zoologique et botanique de Camargue, n° 14, p. 164-168 ; Tallon, Gabriel (1933b), « Les associations des Sansouires », Actes de la réserve zoologique et botanique de Camargue, n° 15, p. 176-180 ; Tallon, Gabriel (1934a), « Les associations des Sansouires », Actes de la réserve zoologique et botanique de Camargue, n° 16, p. 9-11.
[256] Tallon, Gabriel (1936a), « Evolution de la bordure des étangs salés par abaissement du niveau des eaux. Influence réciproque de la végétation et du sol », Actes de la réserve zoologique et botanique de Camargue, n° 20, p. 15-20.
[257] Chouard, Pierre (1925), « Note préliminaire sur la flore du massif de Néouvielle (Hautes-Pyrénées) », Bulletin de la Société Botanique de France, vol. 72, n° 2, p. 337-341 ; Chouard, Pierre (1926), « La végétation du massif de Néouvielle (Hautes-Pyrénées) et de la chaîne frontière de Gavarnie au sud de la Vallée d'Aure », Bulletin de la Société Botanique de France, vol. 73, n° 5, p. 958-968 ; Chouard, Pierre (1948), « Les éléments géobotaniques constituant la flore du Massif de Néouvieille et des vallées qui l'encadrent », Bulletin de la Société Botanique de France, vol. 95, n° sup1, p. 84-121 ; Chouard, Pierre ; Charles, Sauvage (1933), « Nouvelles observations sur les éléments floristiques du Massif de Néouvieille et de la Vallée d'Aure », Bulletin de la Société Botanique de France, vol. 80, n° 2, p. 237-241 ; Chouard, Pierre ; Prat, Henri (1929), « Note sur les tourbières du Massif de Néouvielle (Hautes-Pyrénées) », Bulletin de la Société Botanique de France, vol. 76, n° 1, p. 113-130.

l'endémisme ou encore sur la présence jugée curieuse d'une espèce à un endroit donné. Nous n'avons par ailleurs noté aucune référence à une espèce menacée ou en danger d'extinction.

En Camargue, c'est un projet de flore qui est entrepris à partir de 1934 (Tallon, 1934c, p.23)[258]. A la fin des années 1930, une rubrique de ces observations botaniques est aussi parfois consacrée aux « espèces nouvellement observée » (Tallon, 1936b, p.21 ; Tallon, 1937, p.21)[259]. Notons dans ces actes les multiples mentions de plantes rares, esthétiques ou jugées « remarquables » – sans toutefois que soit précisée la définition de ce dernier terme –.

La phytosociologie est une discipline particulière qui nécessite des outils méthodologiques que tous les botanistes ne maîtrisent probablement pas. Tout en étant susceptible de mobiliser les concepts, ce sont bien les espèces qui concentrent les observations.

La pérennité des sites protégés, et notamment celui de la Camargue, permet d'ailleurs aux scientifiques d'accumuler les observations sur la flore et d'observer l'évolution de la distribution de ces espèces sur un territoire donné, années après années :

> « *Il faut signaler, par contre, la disparition, ou tout au moins, la raréfaction extrême de Matthiola sinuata R. Br. Nous avions rencontré fréquemment cette magnifique Giroflée jusqu'en 1919 sur les rivages sud et sud-est du Vaccarès : Fiélouse, Cassieu, Petit-Riège. Nous l'y avons vainement cherché depuis deux ans. A quoi attribuer sa disparition ? Dent des Taureaux ou surtout des Lapins ? Récoltes de botanistes intempérants ? Probablement toutes ces causes à la fois. Espérons que, par la mise en réserve les quelques individus qui ont pu nous échapper se multiplieront à nouveau.* » (Tallon, 1931c, p.13)[260]
>
> « *Nous noterons aussi en passant : 1° la disparition totale du* Papaver setigerum *de la station du Salin de Badon où l'année précédente il était en peuplement presque pur*. » (Tallon, 1934, p.22)[261]
>
> « *La dessiccation et sa conséquence, la concentration en sel, a même mis en péril certaines espèces intéressantes comme* Scirpus littoralis *Schrad. de la pointe de roseaux de la Capelière*. » (Tallon, 1937, p.21)[262]

Ces inventaires réguliers centrés sur les espèces permettent donc d'observer les disparitions d'espèces et d'en déduire l'anormalité d'une situation ou les impacts de certaines pratiques. Si ces connaissances sont locales, elles sont susceptibles de créer une certaine émotion chez ces scientifiques qui peuvent voir certaines espèces disparaître. Or, ces observations nous semblent bien être au cœur de leur volonté de protéger certaines plantes rares ou menacées.

Jusqu'au début du XXème siècle, la protection d'espèces particulières de type floristique reste une exception. Nous l'avons vu à travers la mise en place des parcs nationaux, des réserves forestières,

---

[258] Tallon, Gabriel (1934), « Observations botaniques », Actes de la réserve zoologique et botanique de Camargue, n° 17, p. 21-24.

[259] Tallon, Gabriel (1936), « Espèces nouvellement observées », Actes de la réserve zoologique et botanique de Camargue, n° 20, p. 21 ; Tallon, Gabriel (1937), « Espèces nouvellement observées », Actes de la réserve zoologique et botanique de Camargue, n° 21-22, p. 21.

[260] Tallon, G. (1931). Observations botaniques. Actes Réserve Zool. Bot. Camargue 13–16.

[261] Tallon, Gabriel (1934), « Observations botaniques », Actes de la réserve zoologique et botanique de Camargue, n° 17, p. 21-24.

[262] Tallon, Gabriel (1937), « Observations botaniques », Actes de la réserve zoologique et botanique de Camargue, n° 21, p. 21.

des réserves naturelles intégrales ou des sites, les motivations dépassent largement la protection d'une espèce – esthétique, nature dite « primitive », ressource sylvicole –.

Parmi les exceptions, on peut tout de même citer l'Alfa, qui selon Hakim Bourfouka et Nicolas Krautberger (2013) fait l'objet d'une mesure de protection sur le territoire Algérien à partir de 1885 pour lutter contre la désertification. Le botaniste et conservateur des Eaux et Forêts de l'époque évoque le « *resserrement des nappes d'Alfa* » contre lequel il s'agit de lutter (Bourfouka et Krautberger, 2013, p.56).

On peut aussi citer la prise d'arrêtés préfectoraux sur les plantes alpines de 1904 (voir Chapitre 1, Section 2), qui interdit l'arrachage, entre autre, des saxifrages, des génépis, de l'edelweiss, des orchidées ou encore de l'arnica, en réaction à la destruction des plantes « *endémiques les plus rares de notre flore* », qui plus est de collectionneurs « *plus souvent étrangers que français* », venus de Bavière ou d'Angleterre (Arbost, 1932, p.188-189)[263].

Il nous semble que cette situation est susceptible d'évoluer avec l'acquisition croissante de données sur la distribution des espèces. Le deuxième congrès international de protection de la nature de 1931, et en particulier les cinq rapports qui constituent la section intitulée « *la protection des plantes rares ou des stations botaniques* »[264], nous semble être révélateur de l'évolution de ces connaissances et du souhait de protéger les plantes les plus fragiles, notamment du fait de leur rareté.

Le premier rapport discuté, « Les Plantes pyrénéennes rares »[265], est celui d'Henri Gaussen, dont nous avons déjà croisé le nom à de multiples reprises. Il identifie 53 plantes rares, c'est-à-dire « *connues dans une seule station* », dont il suggère la protection, notamment celles que l'on trouve dans les régions proches de l'Atlantique et dans lesquelles « *les maisons qui poussent comme des champignons* » (Gaussen, 1932, p.191, p.195)[266]. Il propose ainsi d'établir une protection pour lutter contre les menaces qui pèsent sur ces plantes rares.

Le deuxième rapport, rédigé par le futur président de la Société Botanique de France en 1936, est intéressant car il propose de dépasser le cadre des connaissances locales sur la rareté des espèces. Ce dernier ajoute ainsi à la définition de la rareté d'une plante le caractère relatif de l'échelle géographique considérée : « *Il y a des plantes d'une rareté absolue, qui sont rares partout, et d'autres d'une rareté relative en ce sens que, rares dans une aire restreinte, elles peuvent ne plus l'être dans une aire parfois très étendue* » (Hibon, 1932)[267]. Selon ces critères, il dresse ainsi une liste de 21 plantes rares dans le Var et suggère l'établissement de listes départementales d'espèces protégées[268].

---

[263] Arbost, J. (1932). Note sur la protection des Plantes rares et des Stations botaniques dans les Alpes maritimes françaises. In Deuxième Congrès International Pour La Protection de La Nature (Paris, 30 Juin-4 Juillet 1931) : Procès Verbaux, Rapports et Voeux, (Paris), pp. 187–191.

[264] IIe section – Flore ; Sous-section I – Protection des Plantes rares ou des stations botaniques, Deuxième Congrès International Pour La Protection de La Nature (Paris, 30 Juin-4 Juillet 1931) : Procès Verbaux, Rapports et Voeux, (Paris).

[265] Gaussen, H. (1932). Les Plantes pyrénéennes rares. In Deuxième Congrès International Pour La Protection de La Nature (Paris, 30 Juin-4 Juillet 1931) : Procès Verbaux, Rapports et Voeux, (Paris), pp. 191–195.

[266] *Ibid.*

[267] Hibon, G. (1932). Note sur la protection des Plantes rares. In Deuxième Congrès International Pour La Protection de La Nature (Paris, 30 Juin-4 Juillet 1931) : Procès Verbaux, Rapports et Voeux, (Paris), pp. 195–200.

[268] Pour l'élaboration de ces listes départementales, il s'agirait de créer une commission centrale chargée de faire appel « *aux botanistes locaux, les seuls qui soient vraiment qualifiés par leurs excursions fréquentes et leurs connaissances de la flore locale pour dresser des listes de protection* » (Hibon, 1932, p.197).

En même temps que ces listes d'espèces « rares », ce sont aussi, à notre connaissance, les premières tentatives de listes d'espèces végétales éteintes ou menacées d'extinction qui sont discutées lors de ce congrès d'entre-deux guerres.

Si le premier rapport traite de l'extinction de quelques plantes dans la vallée de Chevreuse (Russel, 1932)[269], l'œuvre la plus ambitieuse est celle de Pierre Le Brun qui actualise son rapport présenté lors du premier congrès international de 1923 et envisage de faire un état des lieux de la flore Française en signalant « *sur l'ensemble du territoire, les espèces végétales disparues ou menacées d'une extinction prochaine* » (Le Brun, 1932, p.201)[270]. Il identifie ainsi l'extinction « *presque certaine* » d'une douzaine de plantes depuis 1920 et liste un certain nombre d'extinction locale et de plantes menacées dans diverses régions de France.

S'il existe un certain nombre d'éléments sur les extinctions locales d'espèces floristiques, rassemblées notamment par les sociétés savantes locales, il semble que l'on commence seulement dans les années 1930 à accumuler des données plus importantes quant aux disparitions et aux menaces d'extinction d'espèces végétales à une échelle géographique plus importante.

Si l'extinction des espèces est donc bien un argument récurrent avancé par les savants en faveur de la protection de la nature, force est de constater que la mesure de ces extinctions et plus encore du danger d'extinction, reste plutôt rare et le plus souvent localisée. Si la faune a dans bien des cas suscité plus d'intérêt de la part des premiers protecteurs de la nature, nous allons voir que des difficultés semblables se posent pour évaluer ce que l'on appellerait aujourd'hui l'état de conservation d'une espèce.

3. Les difficultés à mesurer la diminution des effectifs d'espèces de faune

Si nombre d'acteurs se sont inquiétés de la disparition de la faune depuis le XIXème siècle, que sait-on finalement de son état ?

Jusqu'au début du XXème siècle, il semble que sa disparition soit plutôt ressentie que mesurée. Comme l'indique Rémi Luglia (2015), les scientifiques ne semblent pas avoir les données nécessaires pour démontrer l'ampleur des destructions concernant la ressource en poisson ou en gibier :

> « *Ce qu'expriment les contemporains est un dépeuplement [des cours d'eau] ressenti, très rarement mesuré. […] Comme pour le dépeuplement des cours d'eau, aucun sociétaire ne fournit d'élément tangible de preuve d'un leitmotiv catastrophiste unanimement admis : le gibier disparaît.* »

Le constat de Valérie Chansigaud (2013, p.214) sur la diminution des oiseaux « utiles à l'agriculture » ou sur l'augmentation des insectes « nuisibles » est analogue :

> « *Même si la diminution des oiseaux – pas plus d'ailleurs que l'augmentation des insectes – ne fait jamais l'objet d'études de terrain poussées, les auteurs manient souvent des chiffres très spectaculaires, sans que l'on sache trop sur quelles bases ils s'appuient […]* »

[269] Russel, W. (1932). Note sur la disparition de quelques Plantes de la vallée de Chevreuse. In Deuxième Congrès International Pour La Protection de La Nature (Paris, 30 Juin-4 Juillet 1931) : Procès Verbaux, Rapports et Voeux, (Paris), pp. 215–216.

[270] Le Brun, P. (1932). Où en est la Flore française ? In Deuxième Congrès International Pour La Protection de La Nature (Paris, 30 Juin-4 Juillet 1931) : Procès Verbaux, Rapports et Voeux, (Paris), pp. 200–215.

Les scientifiques décrivent la disparition de la faune à travers l'utilisation d'expériences personnelles, comme le montre par exemple ces propos de Charles Flahault lors du Congrès International Forestier de 1913 :

> « *Je passe, depuis longtemps, tout mon temps disponible dans les Cévennes. Dans cette région, il y a quelques années, nous étions infestés de vipères. Or, mes deux jeunes enfants ne rencontrent plus jamais aujourd'hui de ces reptiles. Il n'en est pas moins certain pourtant que nous sommes impuissants à empêcher la reproduction de ces animaux. Savez-vous à quoi nous attribuons la disparition des vipères ? A la multiplicité des sangliers. Les sangliers sont d'actifs chasseurs de vipères. Voilà donc deux animaux considérés tous les deux comme nuisibles qui établissent, l'un au regard de l'autre, un équilibre que nous ne sommes pas maîtres de modifier.* » Charles Flahault, Congrès Forestier International, 1913, p.833.

A noter chez Charles Flahault cette perception d'un « équilibre » au sein de la nature qui vient remettre en question la notion de faune « nuisible », de manière analogue aux discussions des savants de la SNA à la même époque (voir Chapitre 1, Section 2 ; voir Luglia, 2015).

C'est seulement pour certaines espèces particulières, comme le castor, que des données plus précises commencent à être accumulées au cours de la première moitié du XXème siècle (pour plus de précision sur l'histoire de la protection du castor, voir Rémi Luglia, 2015). Si les populations ne sont pas chiffrées, les observations d'absence et de présence au niveau local sont recoupées avec des sources historiques qui remontent parfois à Buffon (voir par exemple Cordier, 1932[271]).

C'est d'ailleurs bien ces comparaisons historiques qui permettent de fournir les premiers exemples d'espèces disparues en France métropolitaine, comme l'élan, le bison d'Europe ou encore le cheval sauvage. Le chiffre n'est donc pas la norme. La disparition de certaines espèces aux États-Unis, comme par exemple le bison ou le pigeon migrateur, est aussi vivement discutée au sein de la Société Nationale d'Acclimatation (Luglia, 2015).

Les données sur les espèces de faune semblent donc plus facilement accessibles. La carte élaborée par Alain Joubert en 1930 sur les stations de Castor dans le Rhône illustre bien la manière dont sont élaborées et exposées les données sur les espèces (voir Figure 5). L'écologie de cette espèce, qui s'installe dans des terriers, facilite très probablement leur observation et la représentation graphique des résultats.

[271] Cordier, H. (1932). La protection du castor du Rhône. (Paris: Société d'éditions géographiques, maritimes et coloniales), pp. 122–128.

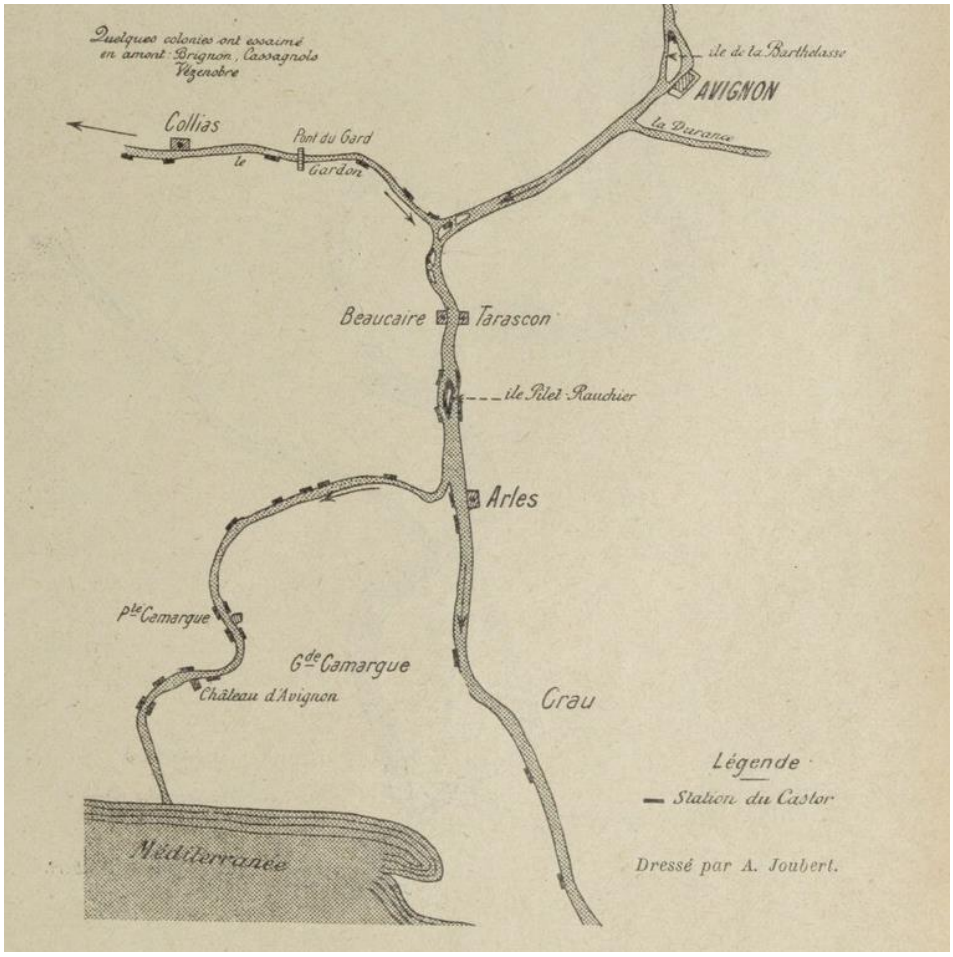


Figure 5. Carte dressant la présence des stations du castor sur une partie du Rhône dressée par Alain Joubert (1930)[272]. Source : BNF

Pour d'autres espèces, et finalement plus que pour la flore ou les associations végétales, la quantification des individus d'une espèce pose néanmoins un souci technique évident, comme l'expose ici le directeur de la réserve naturelle du Lauzanier, l'entomologiste Pierre Marié :

> « *Le dénombrement de la faune offre toujours plus de difficultés à effectuer que celui de la flore, étant donné la mobilité des êtres animés.* » (Marié, 1935, p.158)[273]

En matière de quantification, il semblerait que cela soit les chasseurs qui soient à l'origine des premiers comptages, et de manière très précoce, des espèces de gibier. Raphaël Devred (2019, p.141), auteur d'un travail de recherche sur le domaine de chasse de Rambouillet, évoque par exemple les livrets des Chasses du Roi qui, entre 1815 et 1830 « *mentionnent les états de gibier dans l'ensemble des domaines* ».

Pour le domaine spécifique de Rambouillet, le nombre d'espèces qui font l'objet de ces comptages croît peu à peu. Ces comptages donnent une idée du nombre de cerfs, biches, chevreuils, lièvres ou encore faisans. Ces connaissances, comme pour la flore, était d'ailleurs limitée à une échelle locale. De plus, elles sont le plus souvent le produit d'une volonté d'estimer des « richesses » plutôt que de les gérer. Pour les sociologues et anthropologues ayant travaillé sur la chasse, ces savoirs furent

[272] Joubert, A. (1930). Une réserve protégée du castor du Rhône. Rev. Eaux For. 385–389.
[273] Marié, P. (1935). La nouvelle réserve naturelle des Basses-Alpes. Terre Vie 147–163.

mobilisés pour gérer le gibier à partir des années 1950 avec un virage important pris dans les années 1970 (voir par exemple sur ces évolutions Alphandéry et Fortier, 2007; Chamboredon, 1982; Traini, 2003).

Le comptage d'espèces animales différentes de gibier se met en place plus tardivement et au sein d'endroits bien précis, les réserves naturelles. C'est notamment le cas dans la réserve naturelle de Camargue. Les Actes de la réserve zoologique et botanique publiée par la Société Nationale d'Acclimatation réservent aussi une rubrique pour les observations zoologiques. Les données sont récoltées à la fois par les scientifiques, les chasseurs ou encore le gardien :

> « *Le garde note, pour la seule journée du 11 octobre, le passage à un niveau très bas, presque au ras du sol et seulement pour la partie en vue du Mas, d'une armée de 10.000 Palombes. Les chasseurs de Saintes-Maries-de-la-Mer estiment à plus de 100.000 les « favarts » qui abordèrent les plages de la localité.* » (Hugues, 1930, p. 4)[274]

S'il est possible de glaner un certain nombre d'informations chiffrées, la majorité de ces évaluations restent qualitatives : « *Peu de grives* », « *peu de Merles noirs* », des « *Canards de diverses catégories […] particulièrement nombreux* », de « *gros passages de Pigeons, Vanneaux, Etourneaux* », « *un important arrivage de Pluviers dorés* », « *quelques grues cendrées* » ou encore l'« *abondance de Sauvagine et aussi de Lapins* »[275].

Néanmoins, ces informations sont pour l'époque des plus précieuses et permettent de mettre « *la Camargue à l'ordre du jour dans la presse scientifique française et étrangère* » (Hugues, 1931, p.21)[276]. Les visites de scientifiques français et étrangers se multiplient et permettent d'améliorer la précision des observations. Une station de baguage pour suivre les oiseaux est par ailleurs mise en place à partir de 1930.

Peu à peu, les observations se précisent, avec par exemple le comptage précis des nids, l'indication des dates de dernière observation des hivernants ou des dates extrêmes des passages des oiseaux migrateurs (voir Figure 6). Ces observations constituent à notre connaissance l'un des premiers suivis aussi précis et réguliers des populations d'oiseaux.

Les changements dans l'effectif de certaines espèces sont ainsi dûment constatés et interrogés :

> « *Pas d'Alouettes de signalées dans aucun rapport ; l'arrivée des* Alauda arvensis *dans le bas Languedoc a été extrêmement faible, presque nulle. L'espèce a-t-elle été décimée par les rigueurs de l'hiver ?* » (Hugues, 1930, p.4)[277]

> « *Le printemps 1931 n'a pas ressemblé à son prédécesseur et fut aussi sec que celui de 1930 avait été pluvieux. […] La Réserve, fréquentée surtout par une faune amie de l'eau, a vu diminuer l'effectif de certaines espèces d'Oiseaux.* » (Hugues, 1931b, p.42-43)[278]

---

[274] Hugues, A. (1930). Observations zoologiques. Actes Réserve Zool. Bot. Camargue 4–5.
[275] *Ibid*.
[276] Hugues, A. (1931). Observations zoologiques. Actes Réserve Zool. Bot. Camargue 21–26.
[277] Hugues, A. (1930). Observations zoologiques. Actes Réserve Zool. Bot. Camargue 4–5.
[278] Hugues, A (1931), « Observations zoologiques », Actes de la réserve zoologique et botanique de Camargue, n° 6, p. 42-45

« *La diminution la plus sensible des oiseaux nordiques hivernants fut celle des Anatidés. Quoique les diverses espèces du contingent habituel aient été représentées, leur nombre a été réduit à quelques bandes de quelques centaines*. » (Lomont, 1938, p.13)[279]

« *Les autres espèces nicheuses non mentionnées ont été notées en quantité à peu près normale*. » (Lomont, 1938, p.19)[280]

Comme l'indique cette dernière citation, on parvient ainsi à quantifier et estimer, à partir des observations précédentes, une situation « normale » correspondant à la moyenne des observations. A la manière des phytosociologues qui établissent un critère de jugement des milieux à partir de la notion de climax, les observations zoologiques fournissent peu à peu des précisions sur un « état normal » des milieux.

Dates extrêmes des passages des migrateurs

MIGRATIONS	PRINTEMPS 1937		AUTOMNE 1937	
	DU	AU	DU	AU
Pigeon colombin			28 sept.	30 sept.
Pigeon ramier			10 octobre	
Guifette noire	11 mai	20 mai		
Pluvier argenté	18 janvier	19 mai		
Pluvier doré	7 mai	28 mai		
Grand gravelot			25 août	
Petit gravelot à collier	26 avril			
Barge rousse	9 mai			
Barge à queue noire	30 mars	9 mai		
Chevalier arlequin	17 avril	9 mai		
Chevalier gambette	4 janvier	9 avril	17 juillet	10 nov.
Chevalier cul-blanc	14 avril	30 avril	20 juillet	
Chevalier à pattes vertes	5 avril	9 juin	25 août	
Chevalier sylvain	24 avril	30 avril	20 juillet	
Chevalier combattant	10 mars	28 mai	25 août	
Bécasseau variable			3 août	17 nov.
Ibis noir			24 sept.	

Figure 6. Dates extrêmes des passages des migrateurs dans la réserve naturelle de Camargue[281].

Tout comme pour les espèces végétales, les techniques et savoirs sur la faune se précisent. Ces connaissances restent cependant limitées géographiquement et ne concernent pas l'ensemble des espèces. En dehors du cas particulier que constitue le castor, un dispositif de suivi aussi important que celui mis en place en Camargue pour les oiseaux est difficilement généralisable à l'ensemble du territoire. Il ne se met en place qu'au sein des réserves naturelles qui constituent bien des laboratoires pour les scientifiques. Concentré sur des territoires bien particuliers, ces observations ne concernent donc qu'une partie de la faune. Ce sont d'ailleurs les oiseaux qui focalisent l'attention. Nous n'avons en effet trouvé quasiment aucune mention, si ce n'est de manière ponctuelle et peu précise, d'insectes ou de mammifères.

En dehors des exemples célèbres d'extinction d'espèces, les connaissances en matière de faune et de flore restent donc partielles et localisées. Les mesures de protection de la nature

[279] Lomont, H (1938), « Observations ornithologiques », Actes de la réserve zoologique et botanique de Camargue, n° 22, p. 13-20

[280] *Ibid.*

[281] Actes de la réserve zoologique et botanique de Camargue, n°21, 1937, p.18. Disponible en ligne (https://www.snpn.com/wp-content/uploads/2016/11/DOC_camargue_autre_ARC-1_1937_21.pdf)

constituent pour ces scientifiques un instrument clé pour comprendre la dynamique des milieux naturels. Leurs observations permettent d'ailleurs de fournir une idée de l'état de ces réserves tel qu'il est perçu à la sortie de la seconde guerre mondiale.

4. Des impacts hétérogènes de la guerre sur l'état des réserves naturelles

Si Rémi Luglia (2015) s'est déjà penché sur l'influence de la seconde guerre mondiale sur l'activité de la Société Nationale d'Acclimatation (SNA) et ses réserves, il nous semblait utile d'en rappeler certains points, à partir de ses écrits mais aussi des actes des trois réserves naturelles publié en 1949 pour la première fois depuis 1941. Ces écrits permettent de faire un point sur la perception de l'état des milieux naturels protégés en France à la suite du second conflit mondial.

Si le début de la guerre a plutôt été favorable aux réserves naturelles, avec par exemple un agrandissement de la réserve du Lauzanier, il n'en a pas été de même par la suite. A partir de 1940, l'activité de la Société Nationale d'Acclimatation est fortement perturbée. La poursuite des travaux scientifiques et la protection des milieux deviennent de plus en plus compliqués. La situation diffère néanmoins en fonction des réserves.

En ce qui concerne celle du Néouvielle, étant située « *dans une région relativement calme* » des Pyrénées, elle « *n'a pas eu à souffrir directement de la guerre* » (Inconnu, 1949, p.68)[282]. Cette situation particulière a même permis aux scientifiques de continuer leurs observations grâce notamment aux travaux de Pierre Chouard, son directeur. Différents résultats ont ainsi pu être consignés sur la rouille des aiguilles, champignon affectant les pins de hautes altitudes, sur des expériences forestières lancées avant la guerre ou encore sur la « *colonisation des éboulis par les pelouses* ».

Certains de ces résultats ne font que confirmer l'intérêt de ces savants pour la protection de la nature. Les connaissances acquises sur les pâturages de haute altitude conduit à préconiser une utilisation prudente de la ressource que constituent les pâturages :

> « *C'est en moyenne 2 centimètres par an, c'est-à-dire 200 mètres en dix mille ans, qui sont colonisés en pelouses sur les éboulis de dimension moyenne, aux altitudes pastorales de 2.000 à 2.500 mètres. Il s'en suit là encore que toute surcharge des hauts pâturages entraînant une érosion des pelouses, constitue la perte d'un travail naturel de plusieurs siècles.* » (Inconnu, 1949, p.68)[283]

Les observations scientifiques n'ont néanmoins pas pu se poursuivre dans toutes les réserves.

L'accès de la réserve du Lauzanier, dont la zone était entièrement occupée à partir de juin 1940, fut « *défendu à toute personne non munie d'un laisser passer spécial* » (Inconnu, 1941, p.84)[284]. Aucune action scientifique ou de gestion ne fut alors possible à l'intérieur de la réserve. Les observations effectuées par Clément Bressou (1949)[285] à la fin de l'année 1947 se révélait néanmoins plutôt rassurantes sur son état. La réserve « *présentait son aspect habituel* » et si « *de faibles détériorations pouvaient être […] relevées sur la flore et sur la faune* », la flore était promise à une

[282] Inconnu (1949a). Actes de la réserve du Néouvielle (1942-1947). La Terre et la Vie, n°2 – numéro spécial, 68–71.
[283] *Ibid.*
[284] Inconnu (1941). Actes de la réserve du Lauzanier (1940-1941). La Terre et la Vie, 84.
[285] Bressou (1949a). Actes de la réserve du Lauzanier (1942-1947). La Terre et la Vie, n°2 – numéro spécial, 72–74.

« *prompte régénération* » et les espèces de faune revenaient progressivement (Bressou, 1949a, p.72)[286].

Pour ces deux réserves, la guerre en elle-même n'a finalement pas eu d'impact direct très important sur leur état et les menaces demeurent semblables à celles d'avant la guerre : braconnage, surpâturage, projets d'aménagement. Ces dangers se révèlèrent néanmoins amplifiées par le contexte de reconstruction d'après-guerre.

Dans le cas de Néouvielle, le programme des travaux d'élévation du barrage d'un des lacs de la réserve, dont les conséquences inquiétaient déjà les sociétaires en 1941 (Inconnu, 1941)[287], s'est « *singulièrement amplifié* » (Inconnu, 1949, p.70) [288]. L'intervention du Directeur général de l'Architecture en 1947 pour examiner sur place les conséquences pour la faune et la flore n'ayant pas permis de « *concilier le maintien de la Réserve dans tous les territoires du Néouvielle et la résiliation du programme en cours d'exécution* », la réserve s'est vue amputée d'une partie de son territoire (Inconnu, 1949, p.70[289] ; voir Figure 7). La Figure 7, tirée des actes de la Réserve Naturelle du Néouvielle, sur laquelle sont représentés les « *zones de travaux et de dévastation de la nature* », montre bien l'ampleur de l'amputation.

Plus généralement, ce sont les travaux d'aménagement dans les Pyrénées qui inquiètent les savants, gestionnaires de la réserve mais dont l'avis n'est pas requis avant de lancer de tels projets, ce qu'ils ne manquent pas de déplorer :

> « *Il est profondément regrettable que des projets de cette envergure aient pu être mis à l'étude et que leur exécution ait pu être commencée sans que des organismes scientifiques qualifiés aient été appelés à donner leur opinion. […] Les Pyrénées sont depuis la libération, et tout le long de la chaîne, l'objet de gigantesques travaux de captage des eaux au bénéfice de l'énergie hydro-électrique. […] Souhaitons que nous n'ayons pas un jour à déplorer les conséquences d'une imprévoyance dont d'autres pays ont déjà éprouvé amèrement les méfaits.* » (Inconnu, 1949, p.70) [290]

Nous verrons que cet intérêt pour les projets d'aménagement du territoire préfigure l'activité du CNPN en la matière durant ses premières années d'existences (voir Chapitre 6 notamment).

Sur certains points, la situation est comparable dans la réserve du Lauzanier. La volonté des sociétaires de faire de cette zone une « réserve intégrale » est mise à mal par l'effort de reconstruction de la région. Face à la destruction des communes aux alentours du fait de la guerre, la Société d'Acclimatation « *a permis aux municipalités de louer à leur propre compte le pacage sur les terrains faisant l'objet de nos baux de location* » (Bressou, 1949a, p.73)[291].

Le mouton restant « *l'ennemi principal de toute végétation en haute montagne* » et face à « *l'abus de pâturage* » connu pendant la guerre, il s'agit bien pour les sociétaires d'une « *mesure exceptionnelle, incompatible avec nos règlements* » (Bressou, 1949a, p.72-73)[292]. Les actes de la

[286] *Ibid.*
[287] Inconnu (1941). Actes de la réserve de Néouvielle (1940-1941). La Terre et la Vie, 84.
[288] Inconnu (1949). Actes de la réserve du Néouvielle (1942-1947). La Terre et la Vie, n°2 – numéro spécial, 68–71.
[289] *Ibid.*
[290] *Ibid.*
[291] Bressou (1949). Actes de la réserve du Lauzanier (1942-1947). La Terre et la Vie, n°2 – numéro spécial, 72–74.
[292] Bressou (1949). Actes de la réserve du Lauzanier (1942-1947). La Terre et la Vie, n°2 – numéro spécial, 72–74.

réserve pour les années 1950 à 1953 font pourtant encore état d'une telle location et évoque la « *dévastation de la montagne* » (Dechambre, 1954, p.116)[293].

Dans ces deux cas, la protection de la nature doit donc se plier aux exigences d'après-guerre lié à la reconstruction et à la « modernisation » du pays prévue entre autre par le premier plan (voir Introduction du Chapitre 2).

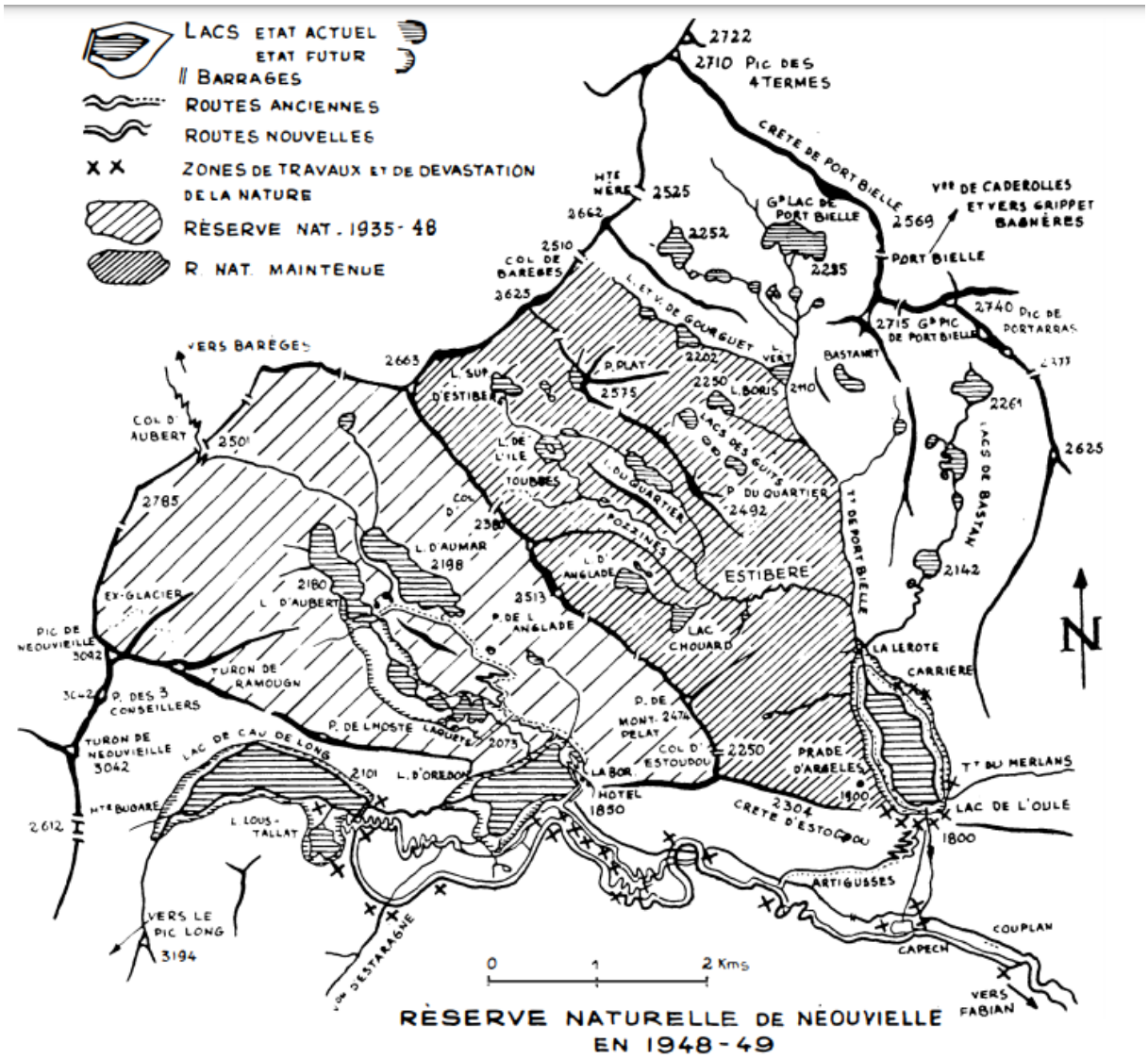


Figure 7. Evolution du territoire de la réserve naturelle de Néouvielle. Carte tirée de Chouard (1950, P.300)[294].

La réserve dont l'état inquiète le plus est probablement celle de Camargue qui comme nous l'avons vu faisait pourtant office de modèle international pour l'étude de la nature, notamment en matière d'ornithologie. D'une part, elle s'est vue « *transformé[e] en champs de tir aérien* », d'abord par les armées allemandes puis alliées (Bressou, 1949b, p.43) [295] . D'autre part, en prévision d'un

[293] Dechambre, E. (1954). Actes de la réserve du Lauzanier (1948-1949). La Terre et la Vie, n°1, 116–117.
[294] Chouard, P. (1950). Actes de la réserve du Néouvielle (1948-1949). La Terre et la Vie, n°5, 299–301.
[295] Bressou (1949b). Actes de la réserve de la Camargue (1942-1947). La Terre et la Vie, n°2 – numéro spécial, 43–52.

débarquement, l'occupation a transformé une partie de la réserve en champs de mines. Les travaux de déminage ayant débuté par « *les régions voisines de plus grande importance économique* » la circulation à l'intérieur de la réserve fut interdite avant 1946 (Bressou, 1949b, p.45) [296].

A ces dégâts matériels s'ajoutent les dégâts associés à l'absence de gestion de la réserve qui ont affectés durablement les potentialités « *scientifiques* » du site. Ainsi, un incendie « *a dévasté la totalité des territoires situés à proximité de La Capelière et notamment les terrains sur lesquels nous suivions depuis plus de dix ans l'évolution favorable d'un reboisement naturel* » (Bressou, 1949b, p.45) [297]. Le pacage de taureaux a aussi « *mutilé les Phylléréas dont l'évolution était si remarquable* » (Bressou, 1949b, p.45) [298]. Le bilan se veut néanmoins positif et évoque une situation qui aurait pu être plus catastrophique encore : « *la guerre a passé sur la Réserve de Camargue sans trop l'endommager* ».

Les sociétaires auront d'ailleurs obtenu durant la guerre, en 1942[299], le classement de la Basse-Camargue par le Secrétaire d'État à l'Education nationale et à la Jeunesse, en charge de la politique des sites.

En ce qui concerne les travaux scientifiques, si cette réserve était un lieu d'observation internationalement reconnu par les scientifiques[300], ils ont été considérablement ralentis durant le conflit pour toutes les raisons que nous venons d'évoquer plus haut. Ces recherches ont néanmoins rapidement repris, encouragées par ailleurs par le Centre National de la Recherche Scientifique créé en 1939.

Les sociétaires parviennent aussi à obtenir des crédits du ministère de l'Agriculture pour la reconstitution de troupeaux de chevaux et de taureaux dans le but de « *reconstituer les races primitives* » (Bressou, 1949b, p.49)[301] et le soutien du Conseil Supérieur de la Chasse et de la Fédération des chasseurs des Bouches-du-Rhône dans le gardiennage de la réserve.

Néanmoins, différents projets menacent l'intégrité de la réserve. Si le projet de désinsectisation par épandage aérien de DDT prévu en 1946-1947 parvient à être évité, le développement productiviste de la riziculture dans la région entraîne selon Rémi Luglia (2015) de forts impacts écologiques sur la réserve. Malgré sa renommée, la réserve se trouve donc elle aussi soumise à d'importantes pressions ou externalités issue des projets d'aménagement de l'après-guerre.

5. Conclusion : des connaissances plus fines sur des milieux soumis à des pressions plus fortes

A mesure que l'on avance dans la première partie du XXème siècle, les connaissances sur la faune, la flore ou les ressources naturelles s'affinent. Si elles restent encore partielles et plutôt imprécises, elles constituent néanmoins une forme de perception de l'état de la nature. Les observations conduisent peu à peu les scientifiques à élaborer des normes – e.g. distribution « normale » d'une plante ou d'une association, abondance « normale » d'oiseaux –. L'écart lié à ces normes est alors susceptible d'inquiéter ou de susciter un certain intérêt de la part de ces scientifiques pour une situation

[296] *Ibid.*
[297] *Ibid.*
[298] *Ibid.*
[299] Arrêté du 8 juin 1942 (voir http://www.basecommunale.paca.developpement-durable.gouv.fr/pdf/fiches/sites_classes/93C13019.pdf, consulté le 30 juillet 2021).
[300] Voir Chapitre 1, Section 3.
[301] Bressou (1949b). Actes de la réserve de la Camargue (1942-1947). La Terre et la Vie, n°2 – numéro spécial, 43–52.

remarquable car « anormale ». Les observations de plus en plus régulières des milieux naturels fournissent donc selon nous un élément supplémentaire expliquant l'intérêt des scientifiques pour sauvegarder certains milieux ou espèces.

Ceci est d'autant plus urgent qu'au lendemain de la guerre, la pression sur les milieux qu'ils protègent déjà semble démultipliée par l'enjeu de modernisation. Ce problème dépasse d'ailleurs le cadre des réserves. En 1944, Auguste Chevalier, célèbre botaniste et professeur du MNHN à la chaire de production végétale, souhaite voir s'engager la Société Botanique de France, jusqu'ici peu impliqué par la protection de la nature, dans la protection de sites d'intérêt botanique :

> « *Dans ces dernières années le drainage des tourbières ou leur exploitation, le comblement de certains étangs, l'aménagement en prairies, en champs, en bois de Pins de diverses landes et steppes naturelles primitives, la mutilation de rochers exploités comme carrières, sans doute aussi les terrassements faits par l'armée d'occupation et la destruction de certains îlots forestiers pour en exploiter le bois, auront fait disparaître à tout jamais bien des aspects intéressants de la végétation primitive et certaines espèces végétales plus ou moins rares sont en voie de disparition ou même éteints sur notre territoire. Il est grand temps que notre Société agisse et dès la fin des hostilités il faudra, par tous les moyens, nous atteler à la mise en défens de certains sites botaniques : sites naturels, gîtes de plantes rares ou même sites artificiels (parcs et jardins) renfermant des plantes remarquables introduites […].* » (Chevalier, 1944, p.148)[302]

Les sociétés savantes, jusqu'alors peu impliquées dans la mise en œuvre des mesures de protection (voir par exemple sur les sociétés naturalistes locales Matagne, 1999), s'inquiètent donc des conséquences de l'après-guerre sur les milieux naturels et leurs espèces.

Si les dangers qui menacent les milieux naturels ne sont pas spécifiques à cette période, l'exploitation des ressources naturelles et la modernisation des années d'après-guerre nous semblent constituer une contrainte forte sur le devenir des milieux naturels susceptible d'inquiéter suffisamment certains acteurs pour envisager une mise en politique du problème. C'est d'ailleurs bien l'exploitation des ressources en bois, qui plus est dans un massif emblématique de la protection de la nature, qui est à l'origine de la mise en politique, au lendemain du conflit, d'une protection de la nature basée avant tout sur la dimension biologique du problème.

Section 2. Quand l'exploitation des ressources naturelles est érigée en problème public : la campagne pour la protection du massif de Fontainebleau

Nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer à plusieurs reprises les enjeux autour de la protection de la forêt de Fontainebleau dans le chapitre précédent. Cette dernière a en effet fait l'objet d'une des premières mesures de protection avec l'obtention par les peintres de l'École de Barbizon du classement par l'administration des forêts de certaines parties en « série artistique » en 1853[303]. Nous avions par la suite évoqué le projet de parc national de Fontainebleau d'un notable local[304]. A la sortie

[302] Chevalier, A. (1944). Le classement comme site du Parc de Baleine. Bull. Société Bot. Fr. 147–148.
[303] Voir Chapitre 1, Section 2.
[304] Voir Chapitre 1, Section 3.

de la guerre, ce massif va se retrouver une nouvelle fois au cœur d'une campagne menée en faveur de sa protection contre une exploitation jugée abusive.

Olivier Nougarède (2010), chargé de recherche en Agronomie et Sociologie à l'INRA, est revenu dans un article sur 200 ans de conflits entre forestiers et naturalistes pour la protection de la forêt de Fontainebleau. Dans cet article, il évoque la triple fonction de la forêt de Fontainebleau.

Il s'agit premièrement d'une forêt productrice de bois dont Olivier Nougarède (2010, p.1-5) nous relate l'histoire depuis la première « *réformation d'aménagement* » de la forêt en 1664.

Deuxièmement, il la décrit comme un « *haut-lieu usager et paysager* ». Si nous avons parlé dans le chapitre précédent de l'attrait des peintres de l'école de Barbizon, la forêt accueille aussi de plus en plus de promeneurs et de touristes. D'abord réservé aux classes aisées, l'apparition des congés payés en 1936 démocratise peu à peu cet usage de la forêt.

Elle est enfin un lieu d'intérêt pour les naturalistes, et en particulier les botanistes et entomologistes. Toujours selon Olivier Nougarède (2010), on y compte 5685 espèces végétales et 6600 espèces animales. Nous reviendrons justement par la suite sur cette richesse et la manière dont elle était perçue à l'époque.

Ces différents usages de la forêt ont depuis longtemps entraîné des conflits dans la manière de gérer le massif, et c'est sur l'un d'eux en particulier que nous souhaitions revenir car il nous semble constituer une étape déterminante dans la mise en politique du problème de protection de la nature, et notamment de la création du CNPN. C'est donc sur une campagne de protection de la nature qui débute en 1944 et qui est menée en grande partie par un agronome, Henry Flon, que nous allons nous centrer tout au long de cette partie.

Après l'obtention de la création de la Commission Consultative des Réserves Artistiques et Biologiques de la forêt de Fontainebleau (CCRABF) à l'été 1945, nous poursuivrons notre analyse de cas du massif de Fontainebleau pour nous intéresser à une réalisation de la CCRABF, celle de la création en 1953 des réserves artistiques et biologiques. Ce cas nous fournira un exemple précieux de la manière dont une mesure de protection de la nature se met en œuvre dans l'immédiat après-guerre.

Pour cela, nous nous sommes basés sur un travail d'archives à partir des fonds d'Henry Flon et de la direction des Eaux et Forêts du ministère de l'Agriculture. Le premier, disponible aux archives départementales de Seine et Marne[305], est issu du dépôt de Mme Françoise Flon, épouse d'Henry Flon, en 1985. Il rassemble de nombreux documents personnels, échanges de lettres et rapports qui nous ont renseignés sur l'activité de ce personnage central de la protection de la nature d'après-guerre. Les archives de la direction des Eaux et Forêts du ministère de l'Agriculture sont pour leurs parts disponibles aux Archives Nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine. Nous avons en particulier consulté celles concernant les séries artistiques déposées en 1980[306].

1. La ressource sylvicole au centre des débats

Comme nous l'avons rapidement évoqué dans la première section, le gouvernement de Vichy a largement puisé dans le stock de bois pendant la guerre, et notamment dans les massifs de la région

[305] Cotation de référence : « 68 J ».

[306] Fonds 19800400/16, 1 SF 16, « Séries artistiques (SA) », versé par le service des forêts du ministère de l'Agriculture, disponible aux Archives Nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine et qui regroupe des éléments sur la création des séries artistiques et sur la Commission consultative des réserves artistiques et biologiques de la forêt de Fontainebleau.

parisienne. Cette politique de surexploitation de la ressource sylvicole en temps de guerre n'a pas épargné le massif de Fontainebleau qui a pleinement contribué à cet effort malgré l'existence, dans ses 18 000 hectares, de plus de 1000 hectares de séries artistiques.

Entre 1927 et 1939, la moyenne de mètres cube de bois exploité par an de la forêt domaniale de Fontainebleau s'élevait à 18 923. Entre 1940 et 1946, cette dernière est passée en moyenne à 99 150 m^3/an, soit une exploitation cinq fois supérieure en termes de volume[307].

A partir de la libération, la demande en bois ne faiblit pas. Selon le ministère de l'Agriculture, la ville de Paris se trouve dans une situation particulière qui nécessite des coupes exceptionnelles dans les forêts domaniales :

> « *Les évènements militaires, qui se sont déroulés au cours de l'été et qui ont amené l'arrêt presque complet des transports de toutes natures dans la région parisienne, ont rendu obligatoire la constitution dans les moindres délais d'un stock de bois de feu, susceptible de parer à la pénurie croissante de charbon, d'électricité et de carburants.* » Lettre du ministère de l'Agriculture au ministre de l'Education Nationale du 12 octobre 1944[308].

Avec 244 178 m^3 et 212 969 m^3 de bois exploités respectivement en 1945 et 1946, soit les deux années les plus importantes en matière de prélèvement sur la période 1927-1947, la situation se révèle particulièrement inquiétante pour certains témoins attachés à la préservation du massif et notamment de la série artistique du massif.

Depuis le début des années quarante, un certain nombre de coupes ont en effet lieu dans la série artistique, pourtant protégée par le dernier décret de gestion de la forêt datant d'avril 1904. En 1944, les archives montrent que sur les 1 692 hectares de la 21ème série[309], plus de 500 hectares sont exploités (voir Figure 8). Tous les secteurs de cette série ne sont pas impactés de la même manière. Parmi les secteurs les plus impactés, les archives font par exemple état d'une coupe à blanc sur deux hectares dans le secteur du Gros Fouteau (voir Figure 9). Or, ce sont bien ces coupes qui vont poser des problèmes aux protecteurs, et en premier lieu aux biologistes. Si les peintres étaient à l'origine des séries artistiques au XIXème siècle, à partir du XXème siècle, ce sont cette fois-ci les scientifiques qui sont à la manœuvre pour protéger les richesses du massif.

[307] Données calculées à partir d'un document présentant le cubage de bois exploité par année dans la forêt domaniale de Fontainebleau de 1927 à 1947 (Fonds 19800400-16 disponible aux Archives Nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine).
[308] Archives d'Henry Flon, Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[309] Cette série artistique n'est pas constituée d'un seul tenant et est composé de nombreux secteurs différents parmi lesquels on peut citer les cantons du Gros Fouteau, de la Tillaie, du Chêne brulé, de la Gorge aux loups ou encore des Ventes à la reine.

Coupons	Quantité exploitée (st)	Surfaces (ha)	Essences dominantes
3 & 4	6.498	58,20	Chêne & Hêtre
5	7.483	26,74	"
6	3.780	23,87	"
7	2.923	39,26	"
I2	760	2I,36	"
I3	I.095	26,58	"
I4	I.65I	I7,I3	"
I5	2.084	3I,68	"
I6	92I	27,05	"
I7	5.364	33,69	"
I9	4.406	40,80	"
2I	I.542	53,68	"
25	2.9I6	46,I0	"
32	3.448	I9,33	"
33	3.754	I7,03	"
34	4.063	2I,I6	"
TOTAUX	52.688 st.	503Ha,66 a	

Figure 8. Volume de bois exploité dans la série artistique pour l'année 1944[310].

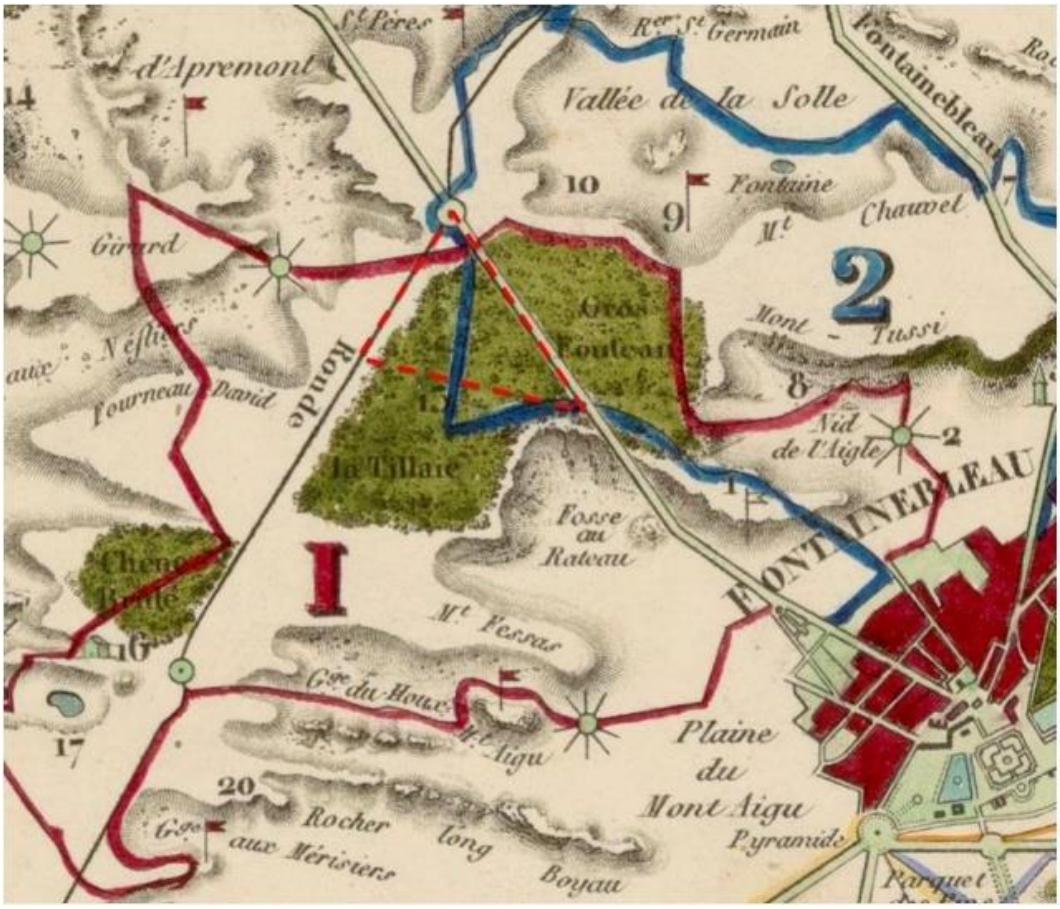


Figure 9. Carte de 1897 d'une partie du massif de Fontainebleau (la Tillaie, le Gros Fouteau, le Chêne brulé). Carte tirée de Drapier (2016, p.156).

2. Henry Flon à la manœuvre dans la campagne de protection du massif de Fontainebleau

Dès 1944, la Société des Amis de la Forêt de Fontainebleau se mobilise pour faire cesser les coupes de bois dans la série artistique.

Cette société fut créée en 1907 pour protéger le massif et est considérée comme l'une des plus anciennes associations de protection de la nature locale (pour plus d'éléments sur sa création, voir Salaün, 2017). Nombre de sociétaires, principalement des notables locaux (artistes, hommes de lettres, avocats) entretiennent des liens étroits avec les membres de l'administration des Eaux et Forêts, ce qui comme nous le verrons participera très probablement à la réussite de leur entreprise. Rémi Salaün (2017, p.267), auteur d'une thèse sur le tourisme en forêt de Fontainebleau, parle de la Société comme d'un « *espace mondain pour la notabilité bellifontaine* ». Tout comme dans la première moitié du XXème siècle, c'est donc encore des personnalités aux capitaux culturel, social et économique très élevé qui s'engagent dans une lutte visant à protéger le massif.

Si les lettres sont signées de son président, le Comte Blaise de Montesquiou, c'est en réalité le secrétaire de la Société[311], Henry Flon (pour plus d'informations sur cet acteur, voir Encart 5), qui prend la plume pour dénoncer les dégâts commis dans le massif de Fontainebleau par l'exploitation jugée abusive de ces forêts :

> « *Aujourd'hui, il semblerait que […] sous la pression des évènements et des circonstances, devant le désir légitime de contribuer à maintenir la vie dans son sens le plus actuel du mot à la capitale, on ait consenti à faire subir à la 21 ème série de la forêt de Fontainebleau un trop lourd sacrifice.*
> *Ces sentiments de solidarité qui ont guidé votre Administration à prendre une pareille décision ne mériteraient que des louanges, si notre cœur ne se trouvait pas ulcéré à la pensée que les coupes d'éclaircies qui se succèdent à un rythme accéléré du Bas-Bréau aux Ventes à la Reine pour aboutir aux parcelles du Bouquet du Roi ne devaient amener la dévastation d'une des plus belles futaies du patrimoine forestier national, et dont la régénération semble difficile sur un sol aussi ingrat et peu fertile que celui de Fontainebleau.* » Lettre du 1er août 1944 du président des Amis de la Forêt de Fontainebleau à Monsieur le Directeur Général des Eaux et Forêts.

Comme l'indique la dernière phrase, c'est donc en premier lieu le côté esthétique et la probabilité d'une irréversibilité des dégâts causés à l'« *une des plus belles futaies du patrimoine forestier national* » qui est dénoncé.

Comme nous avions pu le souligner dans la section précédente, le contexte particulier dans lequel est plongé la France à partir de la Libération entre alors directement en conflit avec les enjeux de protection de la nature. L'enjeu lié à l'exploitation des forêts étant toutefois considéré comme aussi légitime, Henry Flon se veut conciliant en proposant l'étude de deux solutions pour sortir de cette

---

[310] Lettre du 19 janvier 1945 de l'Inspecteur des Eaux et Forêts Popelin à Henry Flon (Archives d'Henry Flon, Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).

[311] Si certaines lettres portent la signature dactylographiée du président de la Société, le Comte Blaise de Montesquiou, les éléments rassemblés indiquent que c'est bien Henry Flon qui se charge de ce dossier pour l'association, comme l'illustre par exemple cette lettre qu'il adresse au président : « *[…] il m'aurait été très agréable de pouvoir vous rencontrer pour vous tenir au courant de l'action que nous menons en votre nom auprès des pouvoirs publics.* » Lettre du 8 décembre 1944 d'Henry Flon au président de la Société des Amis de la Forêt de Fontainebleau, le Comte Blaise de Montesquiou (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)). Le comte est semble-t-il encore enrôlé dans l'armée jusqu'à l'été 1945 et ne dispose donc pas du temps nécessaire pour suivre l'affaire.

impasse : faire appel à une autre forêt ou faire subir l'imposition en bois sur des « *séries plus forestières* »[312] de la forêt de Fontainebleau. En août 1944, des lettres sont envoyés aux inspecteurs et conservateurs des Eaux et Forêts concernés pour espérer obtenir un soutien de leur part concernant leurs demandes.

Encart 5. Biographie d'Henry Flon.

Né en 1909 et mort en 1980, **Henry Flon** est ingénieur agronome diplômé de l'Institut National Agronomique. Licencié ès sciences, il travailla un temps au laboratoire de biologie végétale créé par Gaston Bonnier (voir Chapitre 1, Section 1 ; Doignon, 1980), avant de devenir à l'âge de 28 ans le directeur de la station agronomique de Seine-et-Marne et d'entamer une carrière de « *chimiste agricole* » (Drouineau, 1980, p.1556). Il devient donc en 1937 le quatrième directeur de cette station agronomique créée en 1873. Il y réalise des missions variées portant sur l'analyse des sols, des fertilisants ou encore de la pollution des eaux[313]. Il est par ailleurs l'auteur de nombreuses publications dans ces différents domaines et devint suite à ces travaux membre de l'Académie d'Agriculture en 1970.

Qualifié d'« *homme de relations* » (Drouineau, 1980, p.1557), il participait en tant que directeur de la station à de nombreux comité consultatifs dans le département et la région (Commission Agriculture Equipement rural, Commission Eaux et Assainissement, Commission des Résidus Urbains, Commission de l'Urbanisme). Il était ainsi un acteur central des politiques agricoles locales et de ce qui allait s'appeler les politiques environnementales.

En dehors de son activité professionnelle, il est aussi qualifié de botaniste « *amateur* ». Il est d'ailleurs membre de la Société botanique de France dès 1926 à l'âge de 17 ans. C'est peut-être cette inclinaison pour la botanique mais aussi pour les thématiques « environnementales » associées à l'agriculture qui vont faire de lui un « *précurseur* » de la protection de la nature, pour reprendre les termes utilisés dans sa nécrologie (Drouineau, 1980, p.1556-1557). Il devient administrateur de la Société des Amis de la Forêt de Fontainebleau en 1934 et en assure le secrétariat à partir de 1943. C'est à partir de cette association qu'il va s'engager, comme nous le verrons dans cette section, dans la protection du massif de Fontainebleau. Ces actions ne s'arrêteront pas là et il sera aussi à l'origine du Conseil National de la Protection de la Nature dont il fut membre jusqu'à sa réforme en 1977 et participa, comme nous le verrons, à l'organisation de la conférence de Fontainebleau à l'origine de la création de ce qui est aujourd'hui appelé l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature.

Pour plus d'information sur cet acteur, voir aussi la thèse en cours d'Etienne Dufour sur l'histoire des politiques biogéochimiques de l'agglomération parisienne.

L'obtention de ce soutien est très probablement facilitée par les liens entretenus avec certains forestiers locaux[314]. D'autres forestiers sont par ailleurs déjà sensibles à de tels enjeux. C'est par exemple le cas d'André Granger, à la fois inspecteur général des Eaux et Forêts mais aussi secrétaire

[312] Lettre du 1er août 1944 du président des Amis de la Forêt de Fontainebleau à Monsieur le Directeur Général des Eaux et Forêts (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).

[313] En 1970, Henry Flon (1970, p.1) énonce quatre missions centrales de la station agronomique :
« *1°) Les recherches en laboratoire et aux champs dans le but d'améliorer qualitativement et quantitativement les produits agricoles et leurs dérivés et de diminuer leur coût de production.*
2°) Les analyses de terres, d'engrais, d'eaux, des produits de l'agriculture et des industries connexes.
3°) Les observations météorologiques et les prospections pédologiques appliquées à l'agriculture et aux sciences qui s'y rattachent.
4°) Les observations de recherches relatives au maintien des équilibres physico-chimiques et biologiques du milieu naturel et des êtres vivants. »

[314] La lettre du 1er août 1944 d'Henry Flon à M. Popelin, inspecteur des Eaux et Forêts à Fontainebleau suggère l'existence de liens d'amitié entre les deux (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).

général de la Société Nationale d'Acclimatation et président de la Société des Amis des Arbres de l'Ile de France.

Ces forestiers fournissent alors des alliés importants qui plaident directement en faveur de la protection du massif de Fontainebleau auprès de la direction générale des Eaux et Forêts :

> « *J'interviens auprès de ce dernier [Directeur Général des Eaux et Forêts] comme Président de la Société des Amis des Arbres de l'Ile de France, Société qui me semble encore plus qualifiée en l'espèce que la Société d'Acclimatation pour appuyer la requête en question.*
> *Je m'en occupe également à titre personnel, tant auprès de la Direction Générale que de la 8° Conservation.* » Lettre non datée de l'inspecteur André Granger à Henry Flon en réponse à la lettre du second datée du 1er août 1944[315].

Des lettres exposant le caractère problématique de la situation sont également envoyées au préfet de Seine et Marne et relayées par l'archiviste en chef de Seine et Marne au commissaire au tourisme, Henry de Ségogne[316]. L'affaire prend ainsi une tournure nationale dès la mi-août 1944.

Henry de Ségogne, déjà prévenu par le maire de Fontainebleau qui s'est probablement saisi de cette affaire suite à la mobilisation du réseau notabiliaire bellifontain, soutient la demande auprès de la Direction Générale des Eaux et Forêts, du préfet de Seine et Marne, mais aussi du Secrétariat Général aux Beaux-Arts[317]. Si l'enjeu des coupes est légitime à court terme, il s'agit pour le commissaire au tourisme de prendre également en compte les intérêts économiques à long terme associés à la protection d'un patrimoine esthétique en cours de destruction :

> « *Je ne m'arrête pas au sacrifice que nous, français et parisiens, pouvons être appelés à accepter en raison des nécessités de l'heure, mais je m'attarde au contraire sur la perte incalculable qu'un tel massacre occasionnera à notre patrimoine. […] La France, au lendemain de la guerre, aura tout perdu. Elle n'aura conservé que son capital beauté, qui peut paraître aujourd'hui superflu mais qui sera demain notre seule richesse. C'est ce capital qui nous vaudra la venue des étrangers et l'apport de leurs devises. C'est lui qu'il faut sauvegarder.* » Lettre du 21 août 1944 du Commissaire au tourisme au préfet de la Seine et Marne[318].

Le 15 septembre 1944, c'est le ministre de l'Education Nationale qui s'implique personnellement dans l'affaire. Malgré le rétablissement progressif des transports vers la capitale et la division par deux des prélèvements de la série artistique, le ministère de l'Agriculture invoque encore une situation difficile en septembre 1944 pour justifier les coupes dans le massif de Fontainebleau :

> « *Le 5 septembre, M. l'Inspecteur général des Eaux et Forêts Rive, spécialement chargé de la question, établissait en forêt de Fontainebleau un nouveau programme réduisant de 123.000 stères à 97.000 stères les prélèvements à effectuer sur l'ensemble de cette forêt et de 44.000 à 23.000 stères ceux prévus dans les parties artistiques du Gros Fouteau et du Bouquet du Roi. […]*
> *A un moment où Paris n'a que 3 jours de bois de boulange et où les transports par fer et par eau sont insuffisamment rétablis, je ne pense pas qu'il soit possible de faire davantage pour la*

[315] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[316] Déjà commissaire au tourisme dans le régime de Vichy, ce haut-fonctionnaire est considéré comme un acteur central de la politique de protection du paysage et du patrimoine culturel. Il fut avant la guerre membre du comité directeur de la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de France et du Touring Club de France (pour plus d'informations, voir Barraqué, 1985).
[317] Rappelons que c'est le secrétariat général des Beaux-Arts, rattaché au ministère de l'Education Nationale, qui a en charge la politique de protection des sites (voir Chapitre 1, Section 2).
[318] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).

protection de la forêt de Fontainebleau. » Lettre du ministère de l'Agriculture au ministre de l'Education Nationale du 12 octobre 1944[319].

La raison esthétique invoquée par les protecteurs du massif est d'ailleurs remise en question et l'exploitation par l'administration des Eaux et Forêts est présentée comme susceptible de fournir un service au futur développement touristique de la région :

> « *J'ajoute que si les peuplements en cause ont encore une certaine apparence, ils ont en réalité dépassé de beaucoup la limite d'une bonne vitalité : la plupart des arbres sont complètement creux et n'auraient pu subsister que 20 ou 30 ans au maximum.*
> *Les exploitations prévues peuvent donc être regardées comme un commencement de régénération qui se produira progressivement dans l'avenir et se poursuivra d'une manière insensible pour le public.* » Lettre du ministère de l'Agriculture au ministre de l'Éducation Nationale du 12 octobre 1944[320].

Si une telle gestion peut probablement répondre à des enjeux d'esthétisme, il est néanmoins peu probable qu'un tel argument puisse être accepté par les biologistes qui voyaient dans certaines parties des réserves artistiques un moyen d'observer l'évolution de la nature en dehors de toute influence humaine. Henry Flon, qui dénonce des mesures insuffisantes[321] voit d'ailleurs dans ce conflit une opportunité pour étendre la série artistique et créer des réserves biologiques :

> « *[…] il nous appartient de profiter des circonstances de cette chaude alerte pour essayer d'obtenir qu'un certain nombre de parcelles de la hêtraie de Fontainebleau soient laissées à l'abandon et indemne de toute exploitation, afin de laisser le peuplement évoluer sans aucune espèce d'action de l'homme, ce qui aurait pour effet de revenir si possible au climax, condition dont pourrait bénéficier les forestiers pour la conduite des peuplements futurs.* » Lettre du 17 octobre 1944 d'Henry Flon au président de la Société Botanique de France[322].

Henry Flon emprunte donc le concept de climax, déjà mobilisé par les savants de la première moitié du XXème siècle, pour justifier la mise en place de nouvelles réserves sur des considérations « biologiques » qui viennent remettre en cause le modèle de gestion de l'administration des Eaux et Forêts.

Henry Flon profite ainsi de la tournure nationale de l'affaire pour étendre ses revendications, d'abord à la constitution de ces réserves biologiques, puis à la création d'une Commission Consultative des Réserves Artistiques et Biologiques de la Forêt de Fontainebleau qu'il va finir par obtenir. Comme nous le verrons dans la partie suivante, l'idée de créer une instance nationale en matière de protection de la nature est d'ailleurs probablement déjà en germe dans son esprit.

3. La création de la Commission Consultative des Réserves Artistiques et Biologiques de la Forêt de Fontainebleau : mobiliser des soutiens et profiter d'un contexte favorable

Pour mener à bien son projet de protection du massif, Henry Flon demande notamment le soutien de la Société Botanique de France (SBF), dont le président n'est autre qu'Henri Humbert (voir Chapitre 1,

[319] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[320] *Ibid.*
[321] « *Quelques concessions nous ont été accordées, mais les exploitants sont des pirates qu'il importe de poursuivre et d'arrêter dans leurs opérations de rapace.* » Lettre du 27 octobre 1944 d'Henri Flon à M. André Billy (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).
[322] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).

Section 2), défenseur des réserves intégrales à Madagascar et titulaire de la chaire de phanérogamie du Muséum National d'Histoire Naturelle.

C'est très probablement cette demande qui aboutit à l'élaboration d'un vœu par la SBF, auquel s'associa aussi la Société Entomologique de France, et adressé au ministre de l'Agriculture en octobre 1944. Les membres de la SBF émettaient le vœu de « *constituer des réserves biologiques, laissées en dehors de toute exploitation, dans quelques forêts domaniales* »[323]. L'objectif était alors autant « *la conservation de certaines espèces rares* » que « *l'étude de la végétation et, de façon plus générale, de la biocénose caractéristique du milieu* »[324]. On retrouve ainsi les objectifs chers à nos savants de la première moitié du XXème siècle, à savoir ceux de protéger les espèces mais aussi de pouvoir constituer des laboratoires à ciel ouvert pour leurs observations. Pour créer ces réserves, la SBF demandait par ailleurs la consultation des « *établissements et groupements scientifiques compétents* » et proposait ainsi la création d'une Commission consultative établie auprès de la Direction Générale des Eaux et Forêts[325]. Ce furent donc aussi les réseaux scientifiques qui furent mobilisés par Henry Flon.

Facilité par les relations étroites entretenues entre la SBF et les Eaux et Forêts (sur ce point, voir Timbal et Jacamon, 2007), ce vœu fut rapidement suivi d'effet dans la forêt domaniale de Fontainebleau. Une visite pour envisager la création d'une réserve biologique en Forêt de Fontainebleau fut ainsi organisée en novembre 1944 par l'administration des Eaux et Forêts et sous le patronage d'Henri Humbert (voir Chapitre 1, Section 2). Suite à cette visite, le journal local *La marseillaise de Seine-et-Marne* ne tarissait pas d'éloge sur les compétences de ce dernier pour gérer cette affaire :

> « *Nul n'étant plus qualifié que M. H. Humbert, professeur au Museum d'Histoire naturelle de Paris […] pour s'occuper de ces problèmes. Créateur de toutes les Réserves françaises en Afrique, protecteur des plus beaux Parcs nationaux de nos Colonies, son autorité et sa compétence en la matière sont universellement reconnues*. » Un projet de Réserve biologique en Forêt de Fontainebleau, *La marseillaise de Seine-et-Marne*, 8 décembre 1944.

Ecarté de cette visite[326] au profit d'un « *contrôle direct du Muséum* » [327] Henry Flon ne manqua pas de critiquer la démarche adoptée par le président de la SBF dans ce dossier dont il avait jusqu'ici porté la charge :

> « *[…] la délimitation à faire des réserves tant artistiques que biologiques réclamait une très large consultation, et en particulier, il eut été nécessaire de faire appel aux naturalistes qui, par leurs travaux, par leurs fonctions ou par leurs connaissances parfaites de la flore ou de la faune de la forêt de Fontainebleau, puissent vous renseigner avec précision sur les réserves nécessaires. Hors, je m'aperçois que quelques naturalistes amateurs ont pensé qu'ils pouvaient tout seuls, discuter et délimiter avec vous des réserves à effectuer. Je dois vous dire que je ne m'associe nullement au projet dont vous avez l'amabilité de m'entretenir et qui doit être*

[323] Séance du 13 octobre 1944 de la Société Botanique de France, Bulletin de la Société Botanique de France, Tome 91, p.146.
[324] Vœu de la Société Botanique de France adopté lors de sa séance du 13 Octobre 1944 (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).
[325] *Ibid.*
[326] Selon l'article du journal, en plus d'Henri Humbert, la visite réuni l'Inspecteur des Eaux et Forêts Popelin, Mme et M. Iablokoff, « *promoteur du projet* », le secrétaire général de l'Association des Naturalistes de la Vallée du Loing et membre de la SBF, M. Doignon ainsi que deux « *animateurs du groupe qui agit pour protéger la Réserve* ».
[327] « Un projet de Réserve biologique en Forêt de Fontainebleau », *La marseillaise de Seine-et-Marne*, 8 décembre 1944.

déposé entre les mains de M. le Directeur Général des Eaux et Forêts. » Lettre du 19 décembre 1944 d'Henry Flon à Henri Humbert[328].

Si nous ne connaissons pas les raisons pour lesquels il fut écarté de cette visite[329], cela montre néanmoins l'intérêt convergent d'un certain nombre d'acteurs, pas toujours coordonnés, pour l'enjeu de protection de la nature.

Par sa réponse, Henri Humbert indiqua à Henry Flon que le projet avait déjà été remis entre les mains de Philibert Guinier (voir Chapitre 1, Section 1 ; voir Encart 2), alors directeur honoraire de l'École des Eaux et Forêts, chargé d'intercéder « *officieusement* » [330] en sa faveur auprès de l'administration des Eaux et Forêts. Henry Flon profita de cette information pour présenter directement son point de vue à Philibert Guinier et lui proposer une entrevue à ce sujet[331]. Philibert Guinier, par ailleurs membre de la Société Nationale d'Acclimatation, accepta la rencontre et la réunion de janvier 1945 entre les deux hommes aboutis à un accord pour qu'un vœu soit voté à la SNA « *tendant à la constitution d'une Commission à large consultation (Touring, A.F.F., ANVL, Soc. Bot., ministère urbanisme, Site, …)* »[332]. Celle-ci serait composée de deux sections, l'une artistique et l'autre biologique, destinée à assurer la gestion et la création des réserves artistiques et biologiques en forêt de Fontainebleau.

Les contours de la future Commission Consultative des Réserves Artistiques et Biologiques de la forêt de Fontainebleau (CCRABF) étaient ainsi posés. Il restait encore à faire aboutir un tel projet.

Suite à l'accord entre Philibert Guinier et Henry Flon, un vœu destiné à soutenir la création d'une Commission Consultative pour la forêt de Fontainebleau fut adopté lors de l'Assemblée Générale de la SNA le 16 avril 1945. Un vœu similaire fut également voté par la Société des Amis de la Forêt de Fontainebleau dans sa séance du 21 avril 1945.

Entre temps, Henry Flon avait poursuivi sa campagne. Il avait sollicité le Touring Club de France[333], qui avait relayé ses inquiétudes auprès du Directeur Général des Eaux et Forêts et de l'Inspecteur des Eaux et Forêts à Fontainebleau. Il avait également proposé à André Billy, homme de lettre et membre de la Société des Amis de Fontainebleau d'intervenir sur ce sujet par voie de presse. Romancier et élu membre de l'Académie Goncourt en 1943[334], ce dernier est aussi critique littéraire dans le journal *L'Œuvre* de 1917 à 1939 puis au *Figaro Littéraire* et dispose donc des relations nécessaires pour médiatiser cette affaire. Il écrit sur cette affaire une première chronique dans le Figaro publiée le 30 juin 1945. Il décrit alors la forêt de Fontainebleau comme « *irrémédiablement dévastée* » et se montre très critique envers la gestion et l'expertise des Eaux et Forêts sur ce dossier :

« *Je veux essayer d'être impartial. […] La colère ne servirait à rien, l'administration des Eaux et Forêts se fichant éperdument de toutes les réactions que peut éprouver, à la vue de ces saccages, un écrivain, un artiste ou quelque autre de ces méprisables bipèdes à qui sont*

[328] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[329] Henri Humbert est lui-même surpris de l'ignorance d'Henry Flon sur le projet élaboré lors de la visite.
[330] Lettre du 20 décembre 1944 d'Henri Humbert à Henry Flon (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).
[331] Lettre du 29 décembre 1944 d'Henry Flon à Philibert Guinier (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).
[332] Note rédigée par Henry Flon suite à la réunion du 11 janvier 1945 avec Philibert Guinier (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).
[333] Lettre du 30 novembre 1944 d'Henry Flon adressé au président du Touring Club de France (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).
[334] Suite à la dénonciation contre les positions collaborationnistes de certains membres de l'Académie, son élection ne sera validée qu'après la libération en 1944.

étrangers les secrets de la régénération végétale. […] ces messieurs prétendent respecter les chênes, mais il suffit d'y aller voir pour se rendre compte que c'est un mensonge. […] Les Eaux et Forêts rêvent évidemment de reconstruire de toutes pièces la série artistique, avec le concours du temps, naturellement, et pour la plus grande satisfaction des Français de l'an 3.000, si toutefois les arbres consentent à repousser dans le sable de Fontainebleau, ce qui n'est nullement sûr et comporte en tous cas de grands aléas. » Chronique envoyé par André Billy à Henry Flon, non datée, publiée dans le Figaro du 30 juin 1945[335].

Il reprit enfin les éléments du vœu des Amis de la Forêt de Fontainebleau en soutenant la création de la CCRABF.

Ces différents vœux, ainsi que l'article, furent envoyés à la direction générale des Eaux et Forêts par différents biais. Philibert Guinier, André Granger (voir plus haut) ou encore le président de la Société des Amis de la Forêt de Fontainebleau, le Comte Blaise de Montesquiou, se chargèrent de les communiquer par voie postale ou en demandant directement une entrevue.

Illustration 1. Dessin d'Henry Flon (à gauche) et d'André Billy (à droite). Dessin réalisé pour illustrer l'article intitulé « Pour protéger l'Animal et l'Arbre la plus grande Réserve biologique de France va être créée à Fontainebleau », paru le 11 décembre 1945 dans l'Eclaireur de Seine et Marne[336].

Leurs actions eurent le mérite de gagner le soutien du directeur des Eaux et Forêts. Dans une note adressée au ministre de l'Agriculture suite à la parution de l'article d'André Billy, le Directeur Général des Eaux et Forêts appuya en effet les demandes formulées :

« *Je suis personnellement partisan, d'accord en cela avec des biologistes éminents tels que M. Guinier, Directeur Honoraire de l'Ecole Nationale des Eaux et Forêts non seulement du maintien en série artistique de la 21ème série, mais encore de sa transformation en réserve artistique intégrale où ne serait pratiquée aucune intervention culturale susceptible de troubler le*

[335] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[336] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J27).

développement des champignons lignicoles et des insectes, d'un intérêt scientifique considérable, qui ne prospèrent que dans les peuplements abandonnés à eux-mêmes de longue date, lesquels sont pratiquement inexistants en France et même en Europe. » Note du Directeur Général des Eaux et Forêts au ministre de l'Agriculture, non datée[337].

Face à une situation qu'il juge néanmoins compliquée, il restera prudent quant à l'échéance à laquelle ces réserves pourraient être mises en place :

« *On peut se demander toutefois si une telle initiative serait bien vue de l'opinion publique locale à un moment où les populations riveraines, nécessairement peu averties des questions scientifiques, risquent de s'insurger contre une mesure qui, durant la période d'extrême pénurie de combustible que l'on prévoit, maintiendrait sans emploi, en hiver et à sa portée, des arbres dépérissant, morts sur pied ou gisants, sans motifs apparents.*
Pour des raisons d'opportunité, il est préférable, me semble-t-il, de temporiser quelque peu. Mais la réalisation ultérieure de ce projet peut néanmoins être préparée dès à présent, et à cet égard, l'organisme dont la Société des amis de la forêt de Fontainebleau envisage la création serait susceptible de fournir des avis techniques extrêmement utiles. » Note du Directeur Général des Eaux et Forêts au ministre de l'Agriculture, non datée[338].

Il est intéressant de noter ici le recours aux populations locales pour justifier la « *temporisation* ». Comme nous l'avons évoqué à de nombreuses reprises, les acteurs engagés dans la protection du massif ont un capital économique plutôt élevé et ne sont probablement pas les premiers à souffrir des pénuries subies au lendemain de la seconde guerre mondiale, notamment en matière de bois de chauffage. Les revendications d'origine aristocratique rencontrent ainsi d'autres réalités, plus populaires, qui rentrent en conflit avec les mesures envisagées. Nous verrons tout au long de notre thèse que les conflits associés aux différents usages possibles des milieux naturels constituent toujours le point d'achoppement à dépasser pour mettre en œuvre des mesures de protection de la nature.

Dans le cas présent, la « *campagne en faveur de la protection de la Nature* »[339] menée par Henry Flon se solda sur un succès avec la création dès le 23 juillet 1945 par arrêté du ministre de l'Agriculture, de la CCRABF.

C'est Henry Flon, lui-même, sur demande de l'administration des Eaux et Forêts, qui proposa le projet d'arrêté soumis au Directeur Général. Avant de remettre le projet de décret, Henry Flon consulta André Granger et Philibert Guinier, tous deux anciens membres du corps des Eaux et Forêts, pour « *une action commune et concertée* »[340] visant à faire aboutir le projet d'arrêté. A une exception près[341], l'arrêté du ministre de l'Agriculture reproduit *in extenso* le projet écrit par Henry Flon.

[337] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[338] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[339] Lettre du 26 octobre 1945 d'Henry Flon à Clément Jacquiot, Inspecteur des Eaux et Forêts (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).
[340] Lettre du 30 juin 1945 d'Henry Flon à André Granger (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).
[341] Le décret final prévoit la nomination dans la CCRABF d'un membre supplémentaire, Marien Clémencet, docteur es sciences. Hormis une thèse rédigée sur les champignons (Palluau, 2013, p.125), nous n'avons pas recueillis plus d'informations sur ce dernier.

En plus de l'administration[342], la CCRABF comprend parmi ses membres de droit des représentants des sciences biologiques[343], des associations locales[344], du tourisme[345] et des personnalités locales[346]. A quelques exceptions près[347], les membres nommés sont des scientifiques[348], des artistes et hommes de lettre[349] ou des membres de l'administration des Eaux et Forêts[350].

On retrouve donc dans cette commission, à l'exception de l'administration des sites, l'ensemble des acteurs déjà impliqués dans la mise en œuvre de mesures de protection de la nature dans la première moitié du XXème siècle (voir Chapitre 1). Dès la première séance de la CCRABF, on retrouvera néanmoins deux inspecteurs régionaux chargé des sites, Pierre Dalloz et Robert Lagrange (sur ces deux inspecteurs, voir Candelier, 2018). De plus, le directeur général de l'architecture est désigné membre de la sous-commission des Arts et des Lettres (voir plus bas). En pratique, l'administration des sites participe donc dès sa création à l'activité de la Commission consultative.

En termes de mission, le décret repris *in extenso* le vœu de la SNA, par ailleurs probablement rédigé par Henry Flon. La CCRABF était ainsi chargée « *d'émettre des avis sur les exploitations projetées dans la 21e série d'aménagement dite série artistique, de la forêt de Fontainebleau, de proposer des retraits ou des adjonctions de superficie à cette série, et de désigner, en dehors de celle-ci, des parcelles de faible étendue qui, par leurs conditions de milieu, constituent des stations d'un intérêt biologique remarquable, sur lesquelles aucune exploitation forestière ne pourra avoir lieu* »[351].

Selon nous, la réussite de cette campagne reposa sur deux éléments : le soutien d'un certain nombre d'acteurs influents et, paradoxalement, un contexte qui ne fut pas si défavorable à la création de la Commission.

Il est en effet plus que probable que le soutien d'acteurs aristocratiques, comme le Comte de Montesquiou, et de personnalités publiques comme André Billy participa à légitimer l'action d'Henry Flon en faveur de la protection. D'autre part, l'obtention du soutien de personnalités influentes des

---

[342] La commission est présidée par le Directeur Général des Eaux et Forêts. Sont aussi membres de droit 3 représentants des Eaux et Forêts, le Directeur général des lettres et des arts, le Directeur général de l'urbanisme, le Commissaire au tourisme et le Préfet de Seine et Marne.

[343] On compte parmi les membres de droit le président de la SNA, de la Société botanique de France, de la Société mycologique de France, de la Société entomologique de France et trois représentants de l'Association des naturalistes de la vallée du Loing.

[344] Le président et deux représentants de la Société des Amis de la Forêt de Fontainebleau, le président de la Société des amis des arbres, le président de la Ligue Urbaine et Rurale de Paris.

[345] Le président du Touring Club de France, de l'Automobile Club de France, de l'Union Française des Associations de Camping et du Syndicat d'initiative de Fontainebleau.

[346] Parmi les membres de droit, on compte le conservateur du palais de Fontainebleau, le maire de la Ville de Fontainebleau, le président des Amis de Fontainebleau ou encore l'architecte du palais de Fontainebleau, qui est à l'époque Albert Bray, aussi président de la Commission départementale des sites et qui a intercédé en faveur d'Henry Flon pour protéger les séries artistiques.

[347] Parmi celles-ci, Jacques Warnery, architecte des bâtiments civils et palais nationaux, André Barthélémy, « *industriel du bois à Fontainebleau* » et Jean Hubert, archiviste en chef du département de Seine et marne, par ailleurs représentant de la Commission des sites de Seine et Marne. A partir des archives, nous avons pu établir que les deux derniers au moins ont soutenu la campagne d'Henry Flon pour la protection des séries artistiques.

[348] Marien Clémencet, « *docteur es sciences* » dont nous n'avons pu déterminer la spécialité, Henri Humbert, Raoul Combes, professeur à la Sorbonne et Directeur du laboratoire de biologie végétale à Fontainebleau, Raymond Gaume, correspondant du Muséum, et Henry Flon.

[349] André Billy, Pierre Eugène Montezin, peintre, Henri Dropsy, sculpteur, George Desvallières, peintre, Jean Galtier-Boissière, homme de lettre et Andrée Séailles, peintre et seule femme nommée.

[350] André Granger, Philibert Guinier, Clément Jacquiot.

[351] Arrêté du 23 juillet 1945 instituant une commission consultative des réserves artistiques et biologiques de la forêt de Fontainebleau (J.O.R.F. du 28 juillet 1945, p.4676).

Eaux et Forêts comme Philibert Guinier ou André Granger permis d'appuyer ses demandes et d'acquérir le soutien de l'administration.

Notons cependant que ce succès repose en partie sur un certain concours de circonstance. Si en 1944, la situation n'est pas favorable à l'établissement de réserve, le contexte a quelque peu changé à l'été 1945. Comme nous l'indique une lettre retraçant une entrevue d'Henry Flon avec l'administration des Eaux et Forêts, le service forestier n'est pas à l'origine de la planification des coupes dans le massif et n'y est d'ailleurs pas nécessairement favorable :

> « *M. Le Comte de Montesquiou et moi-même sommes allés porter au Directeur Général des Eaux et Forêts le vœu dont je vous ai transmis le libellé dans ma précédente lettre. Nous avons été reçu par M. Le Conservateur Jonglez qui a paru extrêmement intéressé par notre projet car nous a-t-il dit, il permettra au Directeur Général de résister aux demandes considérables de bois qui lui sont faites par l'Economie Nationale* » Lettre du 30 juin 1945 d'Henry Flon à l'Inspecteur général Granger[352].

En fournissant à la Direction Générale des Eaux et Forêts de nouveaux arguments pour éviter la surexploitation des forêts requise par le ministère de l'Economie Nationale, les revendications d'Henry Flon se trouvèrent donc mêler dans un conflit interne à l'État. Cette situation fut sans nul doute profitable à la constitution de cette commission consultative.

Henry Flon parvient donc dès 1945 à obtenir un premier dispositif d'« arbitrage des intérêts légitimes » en matière de protection de la nature, pour reprendre l'expression de Pierre Lascoumes (1995). Comme l'évoquait Pierre Lascoumes (1995, p.399) à partir de l'analyse de la loi de protection de la nature de 1976 et des lois montagne et littoral, c'est à « *tort que le droit de environnement est souvent perçu comme un droit qui protégerait unilatéralement la nature* ». L'ensemble des normes juridiques est en réalité un dispositif pour arbitrer des intérêts « *radicalement distincts, voire contraires* ». Or, c'est déjà bien en ce sens que le directeur général des Eaux et Forêts envisage la création de la CCRABF :

> « *Le Président exprime l'espoir que les travaux de la commission permettront d'associer et de concilier de la façon la plus heureuse les exigences culturales et économiques avec les intérêts artistiques et biologiques.* » Réunion du 3 août 1945 de la CCRABF.

S'il existait déjà les commissions départementales des sites, c'est la première fois qu'un dispositif de la sorte intègre explicitement les considérations biologiques de protection de la nature. Comme nous allons le voir dans la suite, c'est ainsi par son intermédiaire qu'un certain nombre de problèmes seront réglés.

Cette commission permet aussi de fournir une légitimité supplémentaire aux protecteurs du massif et un canal privilégié de discussions avec l'administration des Eaux et Forêts en charge du massif. Avec une composition favorable aux enjeux de protection, la Commission se révèle donc être un outil intéressant qui va faciliter la prise en compte des revendications de la Société des Amis de la Forêt de Fontainebleau, et notamment le projet de création de réserves biologiques. Henry Flon, qui se présente désormais comme le « *rapporteur général de la Commission* », va profiter de ce nouveau dispositif pour mener à bien son projet de création de réserves biologiques dans le massif. Avant de nous intéresser plus spécifiquement à la création du CNPN, c'est bien à la création de ces réserves que nous allons nous intéresser dans la partie suivante.

[352] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).

4. La création des réserves artistiques et biologiques de la forêt de Fontainebleau : quels arguments en faveur de la protection du massif ?

4.1. La mise en place d'une gestion collective des problèmes d'usages du massif de Fontainebleau

Si Henry Flon obtient la création de la CCRABF à l'état 1945, les problèmes d'exploitation dans la forêt de Fontainebleau n'ont pas disparu pour autant. Selon les échanges de lettres retrouvées dans les archives, la situation semble toujours autant inquiéter les protecteurs du massif.

En ce qui concerne les coupes, si les fours destinés à produire du charbon de bois au niveau du Gros Fouteau et installés suite à la coupe à blanc sur deux hectares devaient être désinstallés, ce n'est toujours pas le cas. L'exploitation des parcelles adjacentes est donc toujours en cours[353] et ce malgré une décision d'arrêt datant du 18 octobre 1944. Le Gros Fouteau n'est pas le seul secteur de la 21ème série à subir des prélèvements. Ceux-ci se poursuivent au Grand Mont Chauvet ou dans le canton du Chêne Brulé[354] (voir Figure 9).

S'ajoutent à l'exploitation du massif, les problèmes imputés à la présence militaire en forêt de Fontainebleau (déchets, coupes individuelles, présence de baraquements) et, plus inquiétant encore, un projet porté par le ministère de la Guerre sur la création d'une école militaire « Toutes armes » dans le massif.

Si l'administration des forêts était, jusqu'en 1945, seule à gérer ce genre de problématique dans la forêt domaniale, la création de la CCRABF entraîne l'irruption de nouveaux acteurs dans la gestion de la forêt. Ses membres furent ainsi consultés sur le projet d'École militaire et sur des projets d'exploitation à l'intérieur de la série artistique mais aussi à l'extérieur de ces dernières, dépassant ainsi ses prérogatives initiales[355].

Difficile de démontrer avec certitude l'influence des avis de cette commission dans les décisions concernant ces différentes affaires. En ce qui concerne le projet d'École militaire, il fut abandonné quelques mois après l'avis défavorable de la commission, relayé par la presse locale[356] et par le Figaro[357], grâce à un article d'André Billy qui prit personnellement position contre le projet. Aucun indice dans les archives consultées ne nous permis néanmoins de nous assurer du poids de l'avis de la CCRABF dans cette décision.

En ce qui concerne les coupes, il n'a pas été possible de déterminer avec certitude si les avis de la Commission furent bien suivis d'effet. La diminution du prélèvement en bois sur le massif de Fontainebleau à partir de l'année 1947 est probablement liée au rétablissement des axes de circulation favorisant l'importation de bois d'autres forêts.

Il est néanmoins un autre sujet sur lequel la Commission eu une influence déterminante, celui de la création des Réserves Artistiques et Biologiques en forêt de Fontainebleau.

---

[353] Lettre du 20 août 1945 d'Henry Flon, rapporteur général de la CCRABF, au directeur général des Eaux et Forêts (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).
[354] *Ibid*.
[355] Voir Annexe 1 pour une présentation détaillée des ordres du jour et décisions prises au sein de la CCRABF.
[356] Articles de la Marseillaise de Seine-et-Marne du mardi 31 juillet 1945, de l'Opinion de Seine-et-Marne du 1er août, de l'Eclaireur de Seine-et-Marne le 31 juillet et le 7 août 1945, de la République de Seine-et-Marne du 8 août et du 22 août 1945.
[357] Article du Figaro du 27 juillet 1945

4.2. Protéger la nature : entre interventionnisme et laisser-faire

Dès la première réunion de la CCRABF, la proposition d'Henry Flon de créer deux sous-commissions est acceptée. Une sous-commission « Biologie », présidée par Philibert Guinier (voir Chapitre 1, voir Encart 2) et composée majoritairement de scientifiques et de représentants des Eaux et Forêts[358] et une sous-commission « Lettres, Arts et Tourisme », présidée par André Billy et composée d'hommes de lettre, d'artistes et de diverses personnalités associées au développement touristique, furent créées. Cette division des tâches entre les deux commissions illustre bien les problématiques et modalités de gestion différentes des deux types de réserves – artistiques et biologiques – et que nous aurons l'occasion d'aborder dans la suite.

Le 10 octobre 1945, suite à une demande formulée officiellement par Philibert Guinier lors de la réunion du 5 septembre 1945, le Directeur Général des Eaux et Forêts charge les deux sous-commission de procéder à une étude en commun de la série artistique de la forêt de Fontainebleau pour (i) déclasser les « *parcelles dont l'état des peuplements ne justifie plus le classement* »[359], (ii) rechercher de nouvelles parcelles qui auront été régénérées et qui sont susceptibles « *dans un avenir plus ou moins rapproché* »[360] d'être classées, (iii) classer les parcelles de la série artistique en « Réserves Intégrales », « Réserves Biologiques » et « Réserves Artistiques » et (iv) établir les aménagements spéciaux à appliquer aux différentes réserves et parcelles classées ou à classer dans le futur.

Les distinctions réalisées au sein de la série artistique entre les réserves intégrales, biologiques et artistiques illustrent bien l'existence de modalités d'action différentes pour un même objectif, celui de protéger le massif de Fontainebleau.

En ce qui concerne les préoccupations biologiques, deux types de réserves sont ainsi prévues. Le premier type est celui de la réserve intégrale, que nous avons déjà croisé auparavant (voir Chapitre 1, Section 2) et qui correspond selon Henry Flon à une « *portion de territoire boisé ou non, où l'on laisse évoluer flore et faune sans aucune intervention de l'homme, sous les seules actions des facteurs du milieu naturel* »[361]. Le second est celui de la réserve biologique qui est définie comme une « *portion de territoire boisé ou non, présentant dans l'état actuel un intérêt biologique remarquable par sa faune ou par sa flore, nécessitant l'intervention dirigée de l'homme pour le maintien d'espèces qui menaceraient de disparaître par suite de la modification du milieu sous l'influence d'espèces envahissantes* »[362].

On retrouve avec ces deux réserves les différentes modalités du débat que nous avons retracé entre Alain Joubert, ingénieur des Eaux et Forêts et défenseur d'une vision interventionniste des réserves forestière du Gard, et de l'autre Henri Humbert et Georges Petit, professeurs au MNHN, qui privilégiait la non-intervention dans les réserves intégrales de Madagascar (voit Chapitre 1, Section 2).

---

[358] Les vice-présidents de la commission sont Raoul Combes (professeur à la Sorbonne), Henri Dalmon (médecin, voir Chapitre 1, Section 3), André Guillaumin (professeur au MNHN), Henri Humbert (professeur au MNHN) et Auguste Oudin (directeur de l'École Nationale des Eaux et Forêts). Parmi ses membres, on compte aussi MM. Clemencet, Doignon, Gaume, Grassé, Heim, Iablokoff, Jacquiot, Remaury et Robida et Henry Flon, qui assure le rôle de secrétaire.

[359] Lettre du 10 octobre 1945 de la Direction Générale des Eaux et Forêts à Philibert Guinier et André Billy, président des deux sous-commissions (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).

[360] *Ibid*.

[361] Lettre du 26 octobre 1945 d'Henry Flon à Philibert Guinier (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).

[362] *Ibid*.

Plutôt qu'une controverse, on retrouve dans le massif de Fontainebleau une volonté de mettre en place ces deux instruments dans une logique de complémentarité.

Loin de s'opposer, ces modalités de gestion différentes de la nature visent en réalité des objectifs différents. Si les réserves intégrales ont un but majoritairement axé sur la connaissance scientifique grâce à l'étude de l'évolution des associations végétales et de leur cortège faunistique en l'absence d'activité humaine, les réserves dirigées ont avant tout un but de conservation des espèces.

La logique visant à privilégier la défense du climax par la mise en place des réserves naturelles intégrales au sein des territoires tropicaux (voir Chapitre 1, Section 2) ne semble donc pas se généraliser à la métropole. Les membres de la sous-commission « Biologie » indiquent bien qu'il s'agirait d'une « *erreur grave au point de vue biologique d'étendre à la totalité des parcelles le régime de la réserve intégrale* »[363].

Tous les architectes des futures réserves biologiques s'accordent sur ce constat, comme l'illustre le rapport de Philibert Guinier rédigé en 1950 pour la création de ces réserves (voir plus bas) ou l'article d'Henry Flon publié dans le bulletin de la Société Botanique de France la même année pour présenter l'intérêt de la mise en place de ces réserves :

> *« La mise en réserve absolue, si elle constitue, du point de vue biologique, un progrès par rapport à la mise en exploitation rationnelle de la forêt, ne saurait donc répondre pleinement au but proposé. Il importe qu'on le comprenne bien : il est des cas où pour "protéger la nature", il faut intervenir dans le jeu des forces naturelles.* » Rapport de Philibert Guinier pour la Commission consultative des réserves artistiques et biologiques de la forêt de Fontainebleau discuté le 21 février 1950[364].

> « *Qu'il s'agisse du prébois à Chêne pubescent ou des mares de platières et de leurs annexes, les exemples précédents suffisent pour montrer la nécessité de l'intervention du biologiste pour le maintien des associations intéressantes et empêcher l'évolution de la végétation vers le climax. Pour les unes (marres), ce seront des curages et des essartements qu'il faudra effectuer, pour les autres (prébois à Chênes pubescents) ce seront des abatages d'espèces envahissantes (Pins sylvestres, Hêtres) qu'il faudra pratiquer.* » (Flon, 1950, p.216)[365]

Ce choix de privilégier une intervention dans les réserves biologiques est issu des connaissances qu'ils ont pu acquérir sur l'évolution spontanée des associations végétales en forêt de Fontainebleau. Leurs observations les ont renseignés sur la trajectoire des milieux placés en réserves intégrales privilégiant le hêtre au chêne :

> « *En l'absence de toute opération forestière, l'évolution naturelle des peuplements aboutit à la prédominance de l'essence d'ombre la plus caractérisée, en l'occurrence, le hêtre, qui finit par éliminer totalement les essences plus exigeantes en lumière, en particulier les chênes.* » Rapport du 14 octobre 1945 rédigé par Combes, Jacquiot, Iablokoff, Flon et Doignon sur la constitution des Réserves Biologiques[366].

Or, comme l'indique Nicolas Drapier (2016, p.152), auteur d'une communication sur l'histoire des réserves biologiques, le chêne est « *l'essence noble par excellence* » du massif de Fontainebleau. Les

[363] Rapport du 14 octobre 1945 rédigé par Combes, Jacquiot, Iablokoff, Flon et Doignon sur la constitution des Réserves Biologiques (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).
[364] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[365] Flon, H. (1950). L'intérêt des réserves biologiques de la Forêt de fontainebleau au point de vue botanique. Bull. Société Bot. Fr. 97, 213–216.
[366] *Ibid.*

interventions favorisant la régénération ou la croissance du chêne dans certaines parcelles sont donc privilégiées par ces experts :

> « *L'assiette d'une coupe de régénération enlevant un certain nombre de vieux arbres pour créer des trouées aérées, doit toutefois être complétée obligatoirement par l'arrachage de tous les jeunes brins de charme, sinon les jeunes plants de chêne seront fatalement étouffés par les brins existants actuellement si on les laisse.* » Compte rendu de la réunion du 10 août 1945 en forêt domaniale de Fontainebleau[367].

Au contraire du chêne, le pin sylvestre, qualifié d'« *essence de tendance envahissante* »[368] par Philibert Guinier ou de « *plantations artificielles, c'est-à-dire des plantations d'essences étrangères* » (Iablokoff, 1953, p.322)[369] mérite selon ces biologistes une élimination qui est même prévu dans les réserves intégrales[370] :

> « *Le pin sylvestre sera toujours éliminé des Réserves dites dirigées et des Réserves intégrales.* » Compte rendu de la séance du 19 juin 1953 de la Commission consultative des Réserves Artistiques et Biologiques de la forêt de Fontainebleau[371].

Y compris au sein des réserves intégrales, ce qui peut paraître paradoxal, c'est bien une idéologie gestionnaire qui est privilégiée.

C'est donc bien un choix qui s'opère de la part de ces biologistes dans la protection de ce massif, celui de privilégier les espèces autochtones et pour cela privilégier des mesures de gestion de ces réserves. Ils justifient ce choix à partir de connaissances historiques sur le massif (e.g. le pin sylvestre est une essence introduite) et de leurs observations scientifiques (e.g. la non-intervention entraîne la multiplication des charmes et des pins) qui permettent de construire un discours expert légitimant la mise en place de certaines mesures plutôt que d'autres.

C'est justement sur ce discours expert que nous souhaitions nous arrêter pour comprendre la manière dont l'expertise biologique en matière de protection de la nature se met peu à peu en place à l'échelle locale du massif de Fontainebleau.

4.3. La construction d'un discours expert destiné à légitimer la protection de la forêt de Fontainebleau

4.3.1. Un patrimoine scientifique et biologique exceptionnel

Pour comprendre la manière dont les biologistes vont justifier l'établissement de mesures de protection de la nature au sein de la forêt de Fontainebleau, nous avons pris appui sur divers rapports rédigés par des membres de la CCRABF pour justifier la protection des futures parcelles à classer. Ces rapports sont au nombre de trois.

Le premier fut adopté par la sous-commission des sciences biologiques le 15 juin 1948. S'il n'a pas été possible de déterminer avec certitude les auteurs principaux du rapport, il semble que cinq personnes aient été particulièrement actives jusqu'en 1948 : Raoul Combes, professeur à la Sorbonne et Directeur du laboratoire de biologie végétale à Fontainebleau ; Clément Jacquiot, inspecteur des

---

[367] *Ibid*.

[368] Rapport de Philibert Guinier pour la Commission consultative des réserves artistiques et biologiques de la forêt de Fontainebleau (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).

[369] Iablokoff, A.K. (1953). Les plantations de pin sylvestre et la migration des xylophages. Rev. For. Fr. 321–327.

[370] A noter, comme le fait remarquer Nicolas Drapier (2016), que le pin est issu de la politique de reboisement du massif du XIXème siècle.

[371] Iablokoff, A.K. (1953). Les plantations de pin sylvestre et la migration des xylophages. Rev. For. Fr. 321–327.

Eaux et Forêts et membre de l'Association des Naturalistes de la Vallée du Loing (ANVL) ; Arthur Kh. Iablokoff, entomologiste, membre correspondant du Muséum et membre de l'ANVL ; Pierre Doignon, journaliste et membre de l'ANVL et bien sûr Henry Flon. C'est d'ailleurs très probablement à partir d'un premier rapport co-rédigé en 1945 par ces cinq naturalistes que fut élaboré celui de 1948.

Le second rapport intitulé « rapport sur l'intérêt entomologique et biogéographique des parcelles de la forêt de Fontainebleau proposée pour le classement en réserves biologiques » fut rédigé par Arthur Kh. Iablokoff. Non daté, les informations récoltées montrent qu'il a été rédigé entre 1945 et 1949.

Enfin, le troisième et dernier rapport sur lequel nous nous sommes basés est celui de Philibert Guinier. Rédigé en 1950 et présenté lors de la séance du 21 février 1950 de la CCRABF, il avait pour objectif de faire un bilan des propositions déjà présentées en Commission.

Ces rapports doivent être interprétés comme les éléments constitutifs d'un discours expert qui s'élabore peu à peu depuis 1944 et destiné à légitimer la mise en œuvre par les Eaux et Forêts, gestionnaire du massif, de mesures particulières de protection de la nature. Les auteurs de ces rapports sont à la fois des naturalistes, experts de leur domaine, mais aussi des acteurs intéressés par la protection du massif. Ils doivent donc convaincre les gestionnaires du massif d'une part de l'intérêt qu'il y a à protéger le massif mais aussi légitimer leurs positions en matière de protection (e.g. quels types d'intervention, quelles parcelles à classer et de quel type). Ce sont donc aux types d'arguments, aux savoirs ainsi qu'aux chaînes de causalité qu'ils construisent que nous prêterons attention dans cette partie.

Pour légitimer l'intérêt du massif, ils montrent premièrement que ce dernier fait l'objet d'une attention particulière de la part des scientifiques depuis bien longtemps. L'héritage scientifique du massif de Fontainebleau, tant en terme botanique qu'entomologique est ainsi souligné et rend la forêt d'autant plus intéressante que les données biologiques sont anciennes :

> « *[…] il faut arriver au XVIIème siècle pour voir apparaître le nom de Fontainebleau dans la littérature scientifique de l'époque. Les documents les plus anciens qui nous soient connus sont ceux de Jacques Cornuti en 1635 et, en 1653, un catalogue manuscrit des plantes récoltées dans la forêt de Fontainebleau par les botanistes du Jardin de Blois.* » Rapport de la Sous-Commission des Sciences biologiques de la Commission Consultative des Réserves Artistiques et Biologiques de la Forêt de Fontainebleau, 1948[372].

> « *[…] pour la forêt de Fontainebleau […] nous disposons d'une volumineuse bibliographie relative à tous les sujets qui nous préoccupent. Pour l'Entomologie, les premiers relevés d'insectes remontent à 150 ans, pour la botanique à près de 250 ans et, depuis, des relevés systématiques ont été publiés régulièrement.* » Rapport sur l'intérêt entomologique et biogéographique des parcelles de la forêt de Fontainebleau proposées pour le classement en réserves biologiques d'A. Kh. Lablokoff, membre correspondant du Muséum, non daté[373].

Sont ainsi signalés les travaux d'illustres naturalistes tels que Bernard de Jussieu ou Carl Von Linné ou l'installation du Laboratoire de Biologie Végétale de Fontainebleau de la Sorbonne par Gaston Bonnier, spécialiste français de physiologie végétale pionnier de la phytosociologie[374]. Conscients de

[372] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[373] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[374] Pour plus d'information sur cette discipline, voir Chapitre 1, Section 1.

l'importance de cette histoire naturaliste, ils érigent en quelque sorte le massif en patrimoine scientifique qu'il s'agit de ne pas détruire.

Car si les naturalistes furent intéressés depuis longtemps par le massif, ce n'est pas par hasard, c'est bien en premier lieu du fait de sa richesse exceptionnelle, toujours vantée dans ces rapports :

> « *La Forêt de Fontainebleau est au point de vue biologique et biogéographique une localité qui peut être considérée à juste titre comme l'une des plus riche de France par la variété de sa flore et de sa faune* » Rapport de la Sous-Commission des Sciences biologiques de la Commission Consultative des Réserves Artistiques et Biologiques de la Forêt de Fontainebleau[375].

Pour mettre en avant cette diversité, un certain nombre d'espèces inhabituelles pour la région, ce que le rapport de Philibert Guinier évoque comme des « *curiosités botaniques* », sont ainsi citées :

> « *En quelques heures, dans cette forêt, on peut former un bouquet où voisinent la Bruyère à balais (Erica scoparia), caractéristique des Landes du Sud-Ouest et du maquis méditerranéen, la Myrtille (Vaccinium Myrtillus), de nos forêts de montagne, le Stipa penata, cette curieuse graminée dont les panaches oscillent au vent dans les steppes de l'Europe orientale, l'Hélianthémum polifolium et le Ranunculus gramineus, qui peuplent les pelouses des collines méditerranéennes. D'autres curiosités botaniques sont localisées à Fontainebleau. L'Alisier de Fontainebleau (Sorbus latifolia) est une espèce endémique, connue seulement dans une petite région. Deux Piroles, Pirola umbellata et P. maculata, espèces l'une boréale, l'autre nord-américaine se sont installées dans la forêt.* » Rapport de Philibert Guinier pour la Commission consultative des réserves artistiques et biologiques de la forêt de Fontainebleau discuté le 21 février 1950 (souligné dans le rapport)[376].

La richesse des Muscinées[377], des champignons mais aussi de la faune entomologique fut également mise en avant. Nombre d'espèces sont ainsi valorisées du fait soit de leur distribution particulière (i.e. présence inhabituelle de telle plante en région parisienne), de leur endémisme ou bien encore de leur rareté. Cette diversité en fait ainsi un « *merveilleux champ d'études pour les biologistes* »[378].

S'appuyant sur les progrès réalisés en matière de compréhension de la distribution des espèces, notamment végétales, et issus de l'émergence de l'écologie végétale, de nombreux facteurs sont invoqués comme étant à l'origine de cette diversité, et donc de l'importance biologique du massif. Présentée comme un « *carrefour biogéographique* »[379], la forêt bénéficie d'un « *climat parisien […] nuancé d'une influence océanique et […] quelques symptômes méditerranéens* »[380]. Le massif bénéficie aussi de « *conditions géologiques et topographiques* », d'« *expositions* » et de « *sols* » variés[381]. Cette situation présentée comme tout à fait particulière a ainsi permis l'existence de conditions variées favorables au maintien d'espèces issues d'une longue histoire de colonisation de la forêt :

> « *Le peuplement du massif de Fontainebleau, par les êtres vivants qui l'occupent actuellement s'est lentement effectué au cours des périodes géologiques […]. Suivant les phases de*

[375] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[376] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[377] Groupe de petites plantes vertes sans racines ni vaisseaux, se reproduisant par des spores aériennes, et comprenant les mousses et les hépatiques.
[378] Rapport de Philibert Guinier pour la Commission consultative des réserves artistiques et biologiques de la forêt de Fontainebleau, 1950 (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).
[379] *Ibid*.
[380] *Ibid*.
[381] *Ibid*.

refroidissement ou de réchauffement, des espèces boréales et montagnardes ou des espèces à affinité méditerranéennes ou steppiques se sont installées : il y a eu, en quelque sorte, des vagues successives d'immigration. […] grâce à la diversité des circonstances de climat local, de sol, de relief, des espèces pouvaient trouver des emplacements, des stations ainsi que les nomment les botanistes, des biotopes, pour parler comme les zoologistes, où elles pouvaient se maintenir. » Rapport de Philibert Guinier pour la Commission consultative des réserves artistiques et biologiques de la forêt de Fontainebleau, 1950[382].

Au-delà de l'héritage scientifique du lieu, c'est donc un patrimoine biologique exceptionnel qu'il s'agit de préserver. Sa protection est d'autant plus importante que le rapport d'Arthur Kh. Iablokoff évoque la raréfaction et même la disparition de plusieurs espèces[383] alors « *que les variations climatiques des dernières cinquante années auraient même dû favoriser leur extension* »[384].

Les générations précédentes avaient d'ailleurs déjà perçu l'intérêt de protéger les forêts. En dehors des facteurs abiotiques, c'est bien l'héritage de la gestion prudente du massif par les Eaux et Forêts qui est relevé :

« *La modération ou l'absence des exploitations a contribué à assurer à certaines de ces espèces le maintien de conditions d'existence favorables*. » Rapport de Philibert Guinier pour la Commission consultative des réserves artistiques et biologiques de la forêt de Fontainebleau, 1950[385].

« *Pourquoi Fontainebleau se trouve-t-il être en quelque sorte un lieu de prédilection pour autant d'espèces vivantes ? Tout simplement parce que […] il s'est trouvé à toutes les époques chez les souverains, chez les forestiers, dans le public, des voix qui sont intervenu d'une manière toujours ferme et opportune pour maintenir à cette Forêt le même aspect dans la plupart de ses cantons à travers les siècles*. » Rapport de la Sous-Commission des Sciences biologiques de la Commission Consultative des Réserves Artistiques et Biologiques de la Forêt de Fontainebleau, 1948[386].

C'est donc bien parce que le massif fut protégé d'une exploitation trop intense qu'il a su garder une diversité d'espèces importantes. Pour les auteurs de ces rapports, la grande majorité des parcelles présentant un intérêt biologique sont d'ailleurs présentes au sein de la série artistique. Les coupes sont en effet susceptibles d'entraîner des « *pertes de richesses scientifiques du patrimoine national incalculable* »[387]. Constat conforté par le rapport de Philibert Guinier, pourtant ancien forestier et membre honoraire des Eaux et Forêts :

« *Le forestier, en intervenant par des coupes, perturbe nécessairement plus ou moins l'équilibré établi, au moment considéré, dans ce groupement d'êtres vivants, cette biocénose qu'est la forêt. Ses interventions peuvent paraître brutales : quand, pour assurer le renouvellement d'un peuplement âgé, il procède à des coupes de régénération et supprime progressivement les vieux*

[382] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[383] Notamment l'*Oestrophus dermestoïdes*, l'*Ampedus ruficeps* et le *Sympiesocera Lorasi*.
[384] Rapport sur l'intérêt entomologique et biogéographique des parcelles de la forêt de Fontainebleau proposées pour le classement en réserves biologiques d'A. Kh. Iablokoff, membre correspondant du Muséum (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).
[385] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[386] *Ibid*.
[387] Rapport sur l'intérêt entomologique et biogéographique des parcelles de la forêt de Fontainebleau proposées pour le classement en réserves biologiques d'A. Kh. Iablokoff, membre correspondant du Muséum (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).

arbres […]. Le forestier, qui voit l'avenir, sait que cet ensemble touffu de jeunes arbres deviendra une futaie. Le biologiste, en présence d'un tel cas, déplore les modifications survenues, du fait de la coupe, dans le microclimat et dans le sol, modifications qui entrainent la disparition ou la raréfaction d'espèces végétales ou animales. » Rapport de Philibert Guinier pour la Commission consultative des réserves artistiques et biologiques de la forêt de Fontainebleau discuté le 21 février 1950[388].

Les intérêts respectifs des forestiers et des biologistes, de même que ceux, cent ans plus tôt, des forestiers et des artistes, sont bien souvent antagonistes et nécessitent parfois d'être arbitrés. Pour espérer une prise d'une décision favorable à la mise en réserve de certaines parties de la forêt, c'est donc aussi la filiation avec les générations précédentes de forestiers, d'artistes et de naturalistes qui ont su identifier les richesses de la forêt de Fontainebleau qui est invoqué.

Il reste tout de même à trancher la question de l'emplacement des réserves et de leur gestion.

4.3.2. Une expertise biologique nécessaire à la détermination de l'emplacement et de la gestion des futures réserves

La détermination de la surface et de l'emplacement des futures réserves ne se fit pas au hasard. Elle est le résultat à la fois des considérations biologiques que nous venons d'exposer et d'un travail de terrain de la part des biologistes.

Plusieurs réunions de terrain, auxquels participèrent les auteurs de ces rapports, furent en effet organisées pour délimiter et réfléchir à la gestion des réserves selon différents principes directeurs plus ou moins explicites qui guidèrent leurs diagnostics.

Premièrement, comme nous l'avons déjà exposé, les naturalistes émirent rapidement une préférence pour certaines essences (i.e. le chêne) plutôt que d'autres (i.e. le hêtre). Le maintien du chêne nécessitant une intervention active de la part des forestiers, ce choix guida la proportion choisie entre réserves intégrales et réserves dirigées :

« *Par ailleurs, il est incontestable que si la faune du Hêtre s'est bien maintenue depuis 150 ans, celle du Chêne est à l'heure actuelle en nette régression. C'est ce point de vue plus particulier qui justifie la prédominance des superficies attribuées aux Réserves dirigées par rapport à celles consenties aux Réserves intégrales.* » Rapport sur l'intérêt entomologique et biogéographique des parcelles de la forêt de Fontainebleau proposées pour le classement en réserves biologiques d'A. Kh. Iablokoff, membre correspondant du Muséum[389].

Dans ces réserves, « *l'intervention consistera essentiellement à maintenir le peuplement en état en s'opposant à l'installation du Pin Sylvestre* »[390]. Les réserves intégrales furent pour leur part désignées dans de « *vieilles futaies de Chêne et de Hètre* »[391] et dans certaines localités présentant des microclimats et dont « *l'observation des transformations survenues sera un objet d'étude* »[392].

Au-delà de la préférence pour certaines essences, c'est bien souvent « *l'intérêt biologique* » qui est privilégié pour constituer ces réserves, ceci sans nécessairement accompagné cette expression d'une quelconque définition. C'est en suivant cette notion d'intérêt biologique que furent déterminée

[388] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[389] *Ibid*.
[390] Rapport de Philibert Guinier pour la Commission consultative des réserves artistiques et biologiques de la forêt de Fontainebleau discuté le 21 février 1950 (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).
[391] *Ibid.*
[392] *Ibid.*

l'emplacement de certaines « *réserves intégrales tendant vers la hêtraie pure [qui] présentent un grand intérêt biologique, notamment en ce qui concerne la Bryologie, la Mycologie et l'Entomologie* »[393]. En ce qui concerne les réserves dirigées, celles qui sont « *en évolution vers un climax intéressant au point de vue biologique* » [394] nécessite une gestion particulière pour éviter toute « *régression* »[395]. Il est probable que, à l'instar des mares de platières[396] qui « *constituent des milieux extrêmement riches en espèces* » et qui nécessite de ce fait protection, cet intérêt biologique soit fortement lié à la diversité des espèces rencontrées ou à leur particularité déjà évoqué précédemment (i.e. endémisme, rareté, distribution particulière).

Un autre critère qui aura guidé les propositions de réserves est celui de la « masse », défini par Arthur Kh. Iablokoff comme le périmètre minimum d'une réserve pour assurer la conservation de la faune :

> « *Un point sur lequel nous tenons à insister est l'importance primordial qu'il convient d'attribuer au volume, à la masse d'une Réserve. Cette masse possède des limites critiques au-dessous desquelles la pérennité des faunes qu'elle abrite ne peut être assurée. C'est le cas par exemple des faunes des cavités d'arbres […]. Il va de soi que pour assurer la pérennité de ces faunes, il faut garantir la continuité absolue des cavités elles-mêmes, aussi bien dans le temps que dans l'espace.* » Rapport sur l'intérêt entomologique et biogéographique des parcelles de la forêt de Fontainebleau proposées pour le classement en réserves biologiques d'A. Kh. Iablokoff, non daté[397].

Enfin, le dernier critère que nous avons identifié comme susceptible d'avoir influencé le choix de l'emplacement de ces futures réserves est celui du climat. Sa modification future nécessite en effet de prévoir les migrations possibles des espèces :

> « *Un autre facteur également très important et dont il faut tenir compte si l'on veut éviter des surprises désagréables, est l'instabilité du mésoclimat. […] Depuis 1900, le déséquilibre climatique s'est accentué, d'après nos renseignements, dans toute l'Europe […] enregistrant une hausse en dents de scie des maxima thermiques et de la pluviosité. […] Ainsi, pour assurer la pérennité de la Faune de la haute futaie, il est indispensable de répartir des masses forestières en réserve à travers le massif. Cette disposition permet les migrations à l'intérieur même d'un massif en fonction des changements mésoclimatiques, migrations que nous avons observées à plus d'une reprise.* » Rapport sur l'intérêt entomologique et biogéographique des parcelles de la forêt de Fontainebleau proposées pour le classement en réserves biologiques d'A. Kh. Iablokoff, non daté[398].

La prise en compte des considérations biologiques dans la protection de la nature requiert donc des connaissances spécifiques pour justifier et déterminer la nature de l'emplacement des réserves naturelles. Les visites sur site et la connaissance du territoire de la part de ces naturalistes locaux leur permettent de faire un diagnostic sur chacune des parcelles potentielles des essences forestières

[393] Rapport du 14 octobre 1945 rédigé par Combes, Jacquiot, Iablokoff, Flon et Doignon sur la constitution des Réserves Biologiques, souligné par nous (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).
[394] *Ibid*, souligné par nous.
[395] *Ibid*.
[396] Formation géologique particulière présente à Fontainebleau.
[397] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[398] *Ibid*.

dominantes, du sol, de la végétation phanérogamique[399], de sa richesse bryologique[400], lichenologique, mycologique ou encore entomologique.

C'est à partir de ce bilan, qui ne peut être effectué que par des détenteurs d'une expertise naturaliste, qu'est proposé par la sous-commission « Biologie » un rapport proposant le classement de 190 hectares en Réserve Biologique Intégrale et de 1 054 hectares en Réserve Biologique[401].

En ce qui concerne les réserves artistiques, sur lesquelles nous ne nous sommes pas attardées[402], la sous-commission « Lettres, Arts et Tourisme » proposait le classement de 4 441 hectares.

En tout, les deux sous-commissions proposaient donc le classement de plus de 5 600 hectares de forêt[403]. Dans quelle mesure ces demandes, qui s'accompagnent comme nous l'avons vu pour la dimension biologique d'un discours expert visant à légitimer scientifiquement cette position, furent-elles acceptées par l'administration des Eaux et Forêts, gestionnaire du massif ?

4.4. L'expertise naturaliste face au service forestier : cinq ans de négociations pour la création des réserves artistiques et biologiques

Pour convaincre l'administration forestière du bienfondé de la mise en place de ces réserves, nos experts naturalistes bénéficient d'un contexte international tout à fait favorable à la prise en compte de leurs revendications. Si nous aurons l'occasion d'y revenir plus longuement dans le chapitre suivant, notons que s'organise à Fontainebleau au même moment une réunion internationale pour la Protection de la Nature organisée entre autre par l'UNESCO pour la création d'une organisation internationale de protection de la nature[404]. Henry Flon ne manque pas de profiter de cet évènement pour faire pression sur l'administration forestière :

> « *Je n'ai pas besoin d'insister auprès de vous pour vous faire comprendre l'urgence que présente la réunion de la Commission des Réserves de Fontainebleau dans un court délai, la France se devant de montrer aux Délégués des puissances étrangères à la Conférence Internationale de Protection de la Nature qui doit avoir lieu à Fontainebleau du 30 septembre au 7 octobre 1948 ce qu'elle a réalisé dans ce domaine.* » Lettre du 25 juin 1948 d'Henry Flon au directeur général des Eaux et Forêts[405].

Au sein du service Forestier, les rapports des deux sous-commissions ne font malgré tout pas l'unanimité.

Deux notes précédent la réunion de la CCRABF et datées respectivement du 9 août 1948 de l'Inspecteur principal des Eaux et Forêts à Fontainebleau, M. Mouton, et du 23 septembre 1948, non signée, nous en apprend plus sur la réception des projets de classement en réserve artistique et biologique par le service forestier en charge de la forêt domaniale.

---

[399] Plantes à fleurs.
[400] Mousses.
[401] Ces chiffres sont issus d'une note non signée adressée à la direction générale des Eaux et Forêts le 23 septembre 1948, soit la veille de la réunion de la CCRABF, pour préparer le point de vue de l'administration forestière vis-à-vis des rapports présentés par les deux sous-commissions (Fonds 19800400/16 disponible aux Archives Nationales).
[402] Notamment du fait que nous n'ayons pas eu accès au rapport de la sous-commission « Lettres, Arts et Tourisme » qui n'était disponible ni dans les archives d'Henry Flon ni dans celles de la direction des Eaux et Forêts.
[403] Pour rappel, la superficie du massif de Fontainebleau est à l'époque évaluée à 18.000 hectares.
[404] Cette réunion aboutira à la création de l'Union Internationale pour la Protection de la Nature, aujourd'hui Union Internationale pour la Conservation de la Nature.
[405] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).

Si ces deux notes ne remettent pas en cause l'intérêt de protéger certaines parties du massif, elles reflètent néanmoins une inquiétude de la part de l'administration des Eaux et Forêts quant à la surface réservée. Les rapports des deux sous-commissions proposent en effet de classer près d'un tiers du massif, contre un peu plus de 1 600 hectares auparavant. Ces surfaces sont jugées trop importantes par l'administration des Eaux et Forêts qui invoque différentes raisons, la première économique, et la seconde de sécurité :

> « *[…] les répercussions financières du projet et sont pas négligeables et l'on peut chiffrer à 20 millions de francs le sacrifice que le Trésor devrait annuellement consentir par suite de la limitation stricte des exploitations dans les secteurs réservés.* » Note d'un inspecteur des Eaux et Forêts adressée au Directeur des Eaux et Forêts, 23 septembre 1948[406].

> « *Nous avons par suite l'honneur de proposer : […] que les surfaces mises hors aménagement et gérées par les soins de la Commission de biologie à des fins qui lui sont propres soient réduites du fait du danger qu'elles présentent pour les usagers et promeneurs, de la charge qui en résulte pour le trésor.* » Rapport de l'Inspecteur Principal des Eaux et Forêts Mouton du 9 août 1948[407].

Le service forestier ne perçoit d'ailleurs pas l'intérêt de protéger de si grandes surfaces :

> « *Il semble que l'on puisse étudier les différentes biocénoses de la forêt sur des espaces beaucoup plus limités.* » Note adressée au Directeur des Eaux et Forêts (non daté)[408]

Au-delà de ces arguments, ce qui semble se jouer c'est aussi la souveraineté sur la gestion du massif. La note de septembre 1948 évoque une certaine inquiétude quant à « *la liberté d'action de l'Administration dans la majeure partie de la forêt* ». Le Service Forestier s'inquiète des responsabilités trop importantes de la Commission dans la gestion de ce massif :

> « *D'autre part il semble que, d'une façon générale, les propositions de la Sous-Commission dépassent largement le cadre de ses attributions […]. Ce texte ne lui confère en effet qu'un rôle purement consultatif et non pas un droit de contrôle et même de direction dans la gestion de la forêt, gestion exercée réglementairement par le Service Forestier.* » Note adressée au Directeur des Eaux et Forêts, 23 septembre 1948[409]

> « *Il est à noter qu'une Sous-Commission, dont les membres sont renouvelables et irresponsables, ne peut avoir la continuité de vues requise pour une saine gestion forestière dont la responsabilité incombera toujours à l'Administration.* » Note adressée au Directeur des Eaux et Forêts, 23 septembre 1948[410]

Pour reprendre la main sur les réserves, ils proposent d'ailleurs d'en confier la gestion à la station de recherche de l'École Nationale des Eaux et Forêts de Nancy plutôt que de donner des prérogatives trop importantes à une instance consultative dans laquelle les Eaux et Forêts ne sont par ailleurs pas majoritaire, bien qu'elle soit tout de même présidée par le directeur général des Eaux et Forêts. Le service forestier souhaite donc garder une certaine latitude dans leurs actions et limiter l'influence de la Commission.

---

[406] Ibid.
[407] Ibid.
[408] Fonds 19800400/16 disponible aux Archives Nationales.
[409] Ibid.
[410] Ibid.

Ces divergences entre le rapport de la Commission et le Service Forestier s'expliquent probablement par la faible implication des Eaux et Forêts dans la rédaction de celui-ci. Le rapport fut en effet coordonné par Henry Flon et seul un inspecteur des Eaux et Forêts fut impliqué, Clément Jacquiot, mais qui travailla sur ce rapport au nom de l'Association des Naturalistes de la Vallée du Loing. A noter une fois de plus la multipositionnalité de certains acteurs qui appartiennent à la fois à la communauté des forestiers et des naturalistes.

Le Service Forestier défendit sa position – réduction des surfaces des réserves et gestion confiée à l'École des Eaux et Forêts de Nancy – lors de la réunion de la CCRABF visant à discuter des rapports des deux sous-commissions le 24 septembre 1948. Lors de la présentation des rapports des sous-commissions, il semble que des négociations avaient en réalité déjà commencé entre les membres de la commission et le service forestier car les chiffres présentés diffèrent quelque peu de ceux des rapports initiaux, notamment en matière de réserve artistique. Les sous-commissions envisagent en effet le classement de 2 909 hectares de réserves artistiques, 216 hectares de Réserves Biologiques Intégrales et 1 054 hectares de Réserves Biologiques Dirigées[411]. A noter donc la diminution de plus de 1 000 hectares du classement en réserve artistique proposé par la sous-commission « Lettres, Arts et Tourisme » et l'augmentation de plus de 20 hectares de la superficie des réserves biologiques intégrales proposé par la sous-commission « Biologie ».

Le contenu des discussions de la séance du 24 septembre 1948 n'est malheureusement pas détaillé et il ne nous a pas été possible de comprendre la raison pour laquelle la Commission se rangea en grande partie à l'avis de l'administration des Eaux et Forêts. La réunion se conclue en effet sur des positions très proches de celles du Service Forestier.

En ce qui concerne les réserves biologiques, considérant qu'il est préférable que les réserves biologiques soient protégées de la « *fréquentation touristique intense* », la Commission convient que leur surface « *devra être réduite dans toute la mesure du possible* »[412]. Leur gestion « *sera confiée à la Station de Recherches de l'Ecole Forestière de Nancy* »[413], qui devra néanmoins élaborer une gestion « *en étroit accord avec la Commission et les Autorités Scientifiques compétentes* »[414].

Le même sort est réservé aux Réserves Artistiques dont la superficie devra être réduite suite à l'engagement des Eaux et Forêts de gérer l'ensemble du massif du point de vue pittoresque.

Suite à ces conclusions, la tâche de la rédaction d'un nouveau rapport fut cette fois-ci confiée à un ancien membre des Eaux et Forêts, et non des moindre, puisqu'il s'agit de Philibert Guinier, directeur honoraire de l'École Nationale des Eaux et Forêts de Nancy (voir Chapitre 1, Section 1).

Deux nouvelles visites sur le terrain sont organisées pour l'élaboration de ce nouveau rapport. La réunion du 12 février 1949, qui fixa les orientations finales du rapport, réuni le Directeur Général des Eaux et Forêts, Bernard Dufay, le conservateur des Eaux et Forêts Jonglez, Philibert Guinier, Henry

[411] A noter qu'une distinction est faite entre réserves biologique dirigée et réserve biologique contrôlée. Contrairement aux Dirigées, dans lesquelles l'exploitation pourrait avoir lieu uniquement après avis, la Commission pourrait au sein des Réserves Contrôlées donner un avis, si elle le souhaite, sur les prescriptions de martelage (i.e. marquage des arbres en vue d'une exploitation sélective). Cette distinction sera néanmoins abandonnée et nous avons donc regroupé les chiffres de ces deux catégories sous un seul type, celui des réserves biologiques dirigées.

[412] Compte rendu de la séance du 24 septembre 1948 de la Commission Consultative des Réserves Artistiques et Biologiques de la Forêt de Fontainebleau (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).

[413] Ibid.

[414] Ibid.

Flon et André Billy. On voit donc dans l'élaboration de ce rapport une implication plus importante des membres des Eaux et Forêts qui sont au nombre de trois si l'on compte Philibert Guinier.

Les préconisations du rapport conduisent à une division par deux de la superficie des surfaces classées. Les réserves biologiques, sans distinction entre intégrales et dirigées, représenteront 400 à 500 hectares et seront gérées par la Station de Recherche de l'École de Nancy selon un régime validé par la Commission.

Les réserves artistiques représenteront pour leur part 1000 à 1200 hectares.

Le reste de la forêt, c'est-à-dire les « *parcelles sans intérêt artistique immédiat* »[415], recevra une gestion « *tout à la fois économique et artistique* »[416].

Ce projet, jugé par le directeur général des Eaux et forêts comme « *de nature à concilier les différents points de vue* »[417], reçoit le 21 février 1950 un avis favorable de la CCRABF. Il fut alors décidé de *« faire confiance à M. le Directeur Général pour l'établissement du projet définitif qui lui sera soumis [à la CCRABF] dès l'automne prochain* »[418].

Après la réalisation, par la Commission, des études préalables à la constitution de ces réserves, le projet est donc remis à Léon Schaeffer, professeur d'Aménagement forestier à l'École Nationale des Eaux et Forêts.

Il n'a pas été possible de déterminer la raison pour laquelle le projet de Léon Schaeffer n'aboutira que trois ans après, ni grâce aux archives d'Henry Flon ni à celles des Eaux et Forêts. Le décès inattendu de ce conservateur des Eaux et Forêts en février 1953 ne semble pas en être la cause et le rapport n'est finalement discuté que lors de la séance du 19 juin 1953.

En l'absence de Léon Schaeffer, auquel il est rendu hommage, c'est Philibert Guinier qui se charge de présenter son rapport. Ce dernier proposait alors de classer 970 hectares en Réserves artistiques, 140 hectares en réserves biologiques intégrales et 329 hectares en réserves biologique dirigée.

Suite aux remarques d'Henry Flon visant à ajouter quelques parcelles en réserves artistiques, une nouvelle réunion sur le terrain fut prévue le 29 juin. A la suite de cette nouvelle visite de terrain, les propositions finales reçurent un avis favorable lors de la séance de la CCRABF du 12 septembre 1953 et l'arrêté ministériel du 9 octobre 1953 classa finalement 1 070 hectares de réserves artistiques, 141 hectares de réserve biologique intégrale et 411 hectares de réserves biologiques dirigées.

A la suite des premiers rapports des deux sous-commissions, les négociations avec le service des Eaux et Forêts aboutiront donc à un compromis qui aura consisté depuis les premières propositions en la réduction de la superficie des réserves artistiques, intégrale et dirigée de respectivement 3 371, 49 et 643 hectares. Ces réalisations font néanmoins partie des premiers territoires protégés, notamment pour des considérations biologiques, après la seconde guerre mondiale.

[415] Compte rendu de la séance du 21 février 1950 de la Commission Consultative des Réserves Artistiques et Biologiques de la Forêt de Fontainebleau (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).
[416] Ibid.
[417] Ibid.
[418] Ibid.

5. Conclusion : Fontainebleau, un « catalyseur » pour une ambition nationale

La campagne menée dès 1944 par Henry Flon constitue sans nul doute une véritable réussite dans la protection du massif de Fontainebleau. Nous en retraçons les principaux évènements dans la Figure 10. Soutenu par son réseau relationnel et une direction des Eaux et Forêts acquis à sa cause, il obtient rapidement la création de la Commission consultative. Les campagnes menées au sein de cette commission (arrêt des coupes de bois, installation de l'école militaire, création des réserves artistiques et biologiques) se soldent ensuite par autant de succès.

Au-delà de ces victoires, c'est la responsabilité de la gestion du massif et son aménagement qui est transformée par la création de cette commission. Le Service Forestier doit désormais composer avec plusieurs types d'acteurs dans la gestion de la forêt.

La première catégorie d'acteurs est celle que nous avons regroupée sous les termes de naturalistes. Comme précédemment, nous avons évoqué la multipositionnalité de ces acteurs qui entretiennent bien souvent des liens avec les Eaux et Forêts. Ils défendent néanmoins un point de vue alternatif au service forestier en développant une expertise propre, visant à mettre en réserve différents éléments de nature qu'ils jugent nécessaires de protéger – diversité des milieux, des espèces et des conditions de vie, espèces endémiques, espèces rares –. Ils proposent pour cela la mise en œuvre de deux outils complémentaires, les réserves intégrales et les réserves dirigées qu'ils parviendront à obtenir après de longues négociations avec le service forestier.

La seconde catégorie d'acteurs avec qui l'administration des Eaux et Forêts dut composer pour gérer le massif est celle des représentants des Lettres et des Arts. Si les peintres avaient déjà obtenu la création des séries artistiques au milieu du XIXème siècle, Henry Flon, par la création de la CCRABF souhaitait en effet mettre en place « *collaboration effective entre artistes, biologistes et forestiers* »[419]. Rapidement, cette collaboration se résuma néanmoins à des négociations entre biologistes et forestiers seulement.

Tout au long du processus de création de ces réserves naturelles, l'action des artistes s'est en effet révélée bien moindre que celle des biologistes. En dehors d'André Billy, les représentants des Arts et des Lettres furent en effet quasi-systématiquement absents des réunions de la CCRABF. Cette désaffection des artistes pour la forêt de Fontainebleau est d'ailleurs notée par le service forestier dans un rapport de 1948[420].

[419] Compte rendu de la séance du 21 février 1950 de la Commission Consultative des Réserves Artistiques et Biologiques de la Forêt de Fontainebleau (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).

[420] « *L'engouement des peintres pour Fontainebleau et ses abords est actuellement disparu et depuis 20 ans par une toile notable exposée au Salon ne lui doit son inspiration.* » Rapport de l'Inspecteur Principal des Eaux et Forêts Mouton du 9 août 1948 (Fonds 19800400/16 disponible aux Archives Nationales).

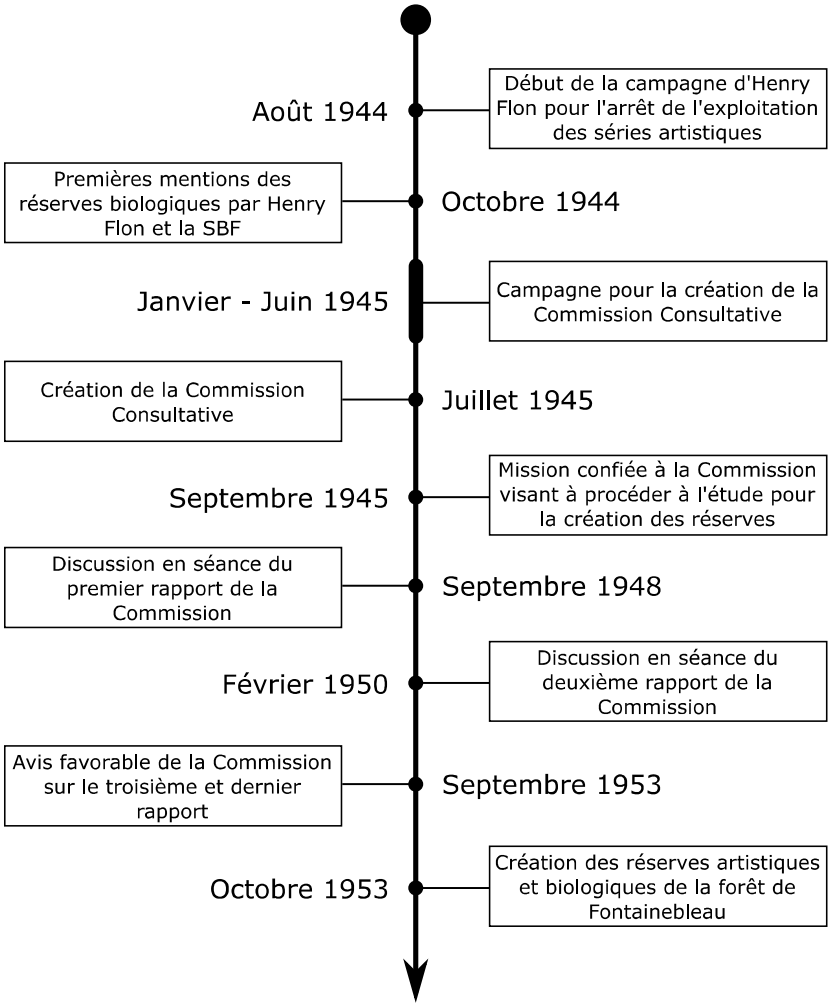


Figure 10. Chronologie des principaux évènements ayant conduits à la création des Réserves Artistiques et Biologiques en forêt de Fontainebleau.

Le point de vue artistique fut ainsi principalement défendu par les biologistes ou les forestiers, en témoigne la présentation par Philibert Guinier du rapport de la sous-commission « Lettres, Arts et Tourisme »[421]. Les artistes sont même écartés de la gestion de ces réserves artistiques[422], bien loin de

[421] « *L'optique des artistes est assez différente de celle des biologistes. Evidemment, à leurs yeux, une vieille futaie, aux arbres tortueux et branchus, plus ou moins dépérissant, encombrés de troncs pourris gisant à terre, cas réalisé dans une parcelle depuis longtemps en réserve intégrale, est esthétique. Mais, de plus, ils sont sensibles à la beauté d'une futaie régulière, aux arbres droits et élancés dont les faites se juxtaposent en une haute colonnade, type du peuplement résultant de brutales coupes de régénération, funeste du point de vue biologique. […] Il ressort de là qu'il y a peut-être moins d'antagonisme entre les exigences des artistes et l'application de la technique forestière qu'entre l'action normale du forestier et les sujétions biologiques.* » Rapport de Philibert Guinier pour la Commission consultative des réserves artistiques et biologiques de la forêt de Fontainebleau discuté le 21 février 1950. « À leurs yeux », « ils », Philibert Guinier, qui porte aussi bien la casquette du forestier que du biologiste, parle bien à la place des « artistes » pour évoquer la manière dont ils envisagent la protection du massif.

[422] « *Les parcelles dites artistiques seront l'objet d'un aménagement qui comprendra un règlement d'exploitation minutieux et des règles de culture détaillées, établi par le personnel compétent de l'École des Eaux & Forêts et appliqué par la Station de Recherche avec le concours du Service forestier local.* » Rapport de Philibert Guinier

la gouvernance envisagée par Henri Dalmon en 1913 pour son parc national à Fontainebleau et qui prévoyait une participation active des artistes peintres (voir Chapitre 1, Section 3).

L'approche esthétique est prise en compte par l'intermédiaire des Eaux et Forêts et non par l'intermédiaire d'une communauté ou d'un corps d'artistes bien constitué. Cela montre néanmoins les liens toujours existants au lendemain de la seconde guerre mondiale entre l'approche artistique et biologique de la protection de la nature, bien que la seconde se dote peu à peu d'une base scientifique et experte. La surface plus importante consacrée aux Réserves Artistiques plutôt qu'aux Réserves Biologiques nous semble plutôt être le résultat de la volonté de la part du Service Forestier de faire de Fontainebleau un massif touristique.

Si nous avons fait ce détour par cette campagne de protection de la nature menée par Henry Flon et qui aboutit à la création de ces réserves naturelles, c'est notamment pour son importance dans la mise en politique de l'enjeu de protection de la nature. Compte-tenu des politiques productivistes d'après-guerre, l'association qui se met en place entre forestiers et protecteurs de la nature ne va pas nécessairement de soi et la situation du massif de Fontainebleau doit être source d'inspiration :

> « *Entre forestiers et protecteurs de la nature, il y a trop souvent incompréhension et antagonisme. L'entente est possible et fructueuse : l'exemple de Fontainebleau en est la preuve.* » (Guinier, 1950, p.716)

C'est d'ailleurs déjà ce qu'avait envisagé Henry Flon en 1945 alors même qu'il en était encore à essayer d'obtenir à l'échelle locale la création de la CCRABF :

> « *Bleau serait le catalyseur de quelque chose de plus vaste à étendre à la France entière.* » Note rédigée par Henry Flon suite à la réunion du 11 janvier 1945 avec Philibert Guinier[423].

Or, c'est justement à cette autre campagne menée une fois de plus par Henry Flon et conduisant à la création du Conseil National de la Protection de la Nature que nous avons dédié la section suivante.

Section 3. La discrète mise en politique de l'enjeu de protection de la nature : la création du Conseil National de la Protection de la Nature

La création du Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN) en novembre 1946 constitue selon nous une étape déterminante dans la mise en politique du problème de protection de la nature au lendemain de la seconde guerre mondiale.

Comme nous avons déjà pu l'exposer, cette création semble en décalage avec les politiques de « modernisation » envisagées à la même période. En témoigne par exemple le vote en 1946 du Fonds Forestier National qui, comme l'indique Michel Dupuy (2004), consistait avant tout à augmenter la production et la productivité des forêts dans une optique productiviste.

Notre intérêt pour une lutte locale comme celle de Fontainebleau (voir Section 2), montre néanmoins que le contexte n'est pas imperméable aux enjeux de protection de la nature. Certains acteurs, et notamment les tenants d'une vision biologique et esthétique de la protection de la nature, ont su tirer leur épingle du jeu pour créer des conditions favorables à la mise en réserve de certaines parties de la forêt domaniale de Fontainebleau.

---

pour la Commission consultative des réserves artistiques et biologiques de la forêt de Fontainebleau discuté le 21 février 1950

[423] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).

Fort de ce succès, Henry Flon nourrit des ambitions qui ne se limitent pas à la protection de la seule forêt domaniale de Fontainebleau. Comme nous allons le voir dans cette section, il est aussi à la manœuvre dans la création du CNPN. Nous reviendrons donc un peu en arrière pour nous intéresser à son action à l'échelle nationale jusqu'en 1946.

Après avoir retracé les évènements ayant conduits à la création du CNPN, nous aborderons dans une deuxième partie la question des liens qu'entretiennent ses premiers membres entre eux et dans une troisième et dernière partie celle des compétences expertes valorisées au sein de ce conseil.

1. Le rôle déterminant d'Henry Flon dans la création du CNPN

Il n'a pas été facile de trouver des informations sur la création du Conseil National de la Protection de la Nature. Compte-tenu des termes de la chronique du 17 janvier 1947 d'André Billy publié dans *Le Figaro*, cette situation n'a semble-t-il rien d'étonnant. Il note en effet « *l'indifférence avec laquelle a été accueillie* »[424] la création du CNPN.

La une de cette édition du *Figaro*, dédiée à l'élection de Vincent Auriol comme Président de la République, nous remet dans le contexte de ces années 1946 et 1947, celui des élections nationales. C'est en effet aux mois de novembre et de décembre que se déroulent les élections législatives et les élections des membres du Conseil de la République, équivalent du Sénat. Le 16 janvier 1947 constitue par ailleurs la date d'élection du premier président de la IVème République. Il est donc peu étonnant de voir passer inaperçu dans la presse sa création dans ce contexte électoral. Qu'en est-il alors des archives de l'État ?

Le décret de création [425] est en effet signé par le chef du gouvernement provisoire de la République Française, Georges Bidault (MRP[426]), le ministre de l'Agriculture François Tanguy-Prigent (SFIO), le ministre de l'intérieur Edouard Depreux (SFIO) et le ministre de l'Education Nationale Marcel-Edmond Naegelen (SFIO). Pourtant, nous n'avons pas trouvé de trace dans les archives de ces administrations ou de ces ministres, lorsqu'elles étaient disponibles, d'un quelconque discours ou projet de décret portant sur sa création.

En réalité, si notre recherche s'est avérée infructueuse, c'est très probablement parce que ce projet de Conseil ne vient pas de l'administration. C'est en effet uniquement dans les archives de son futur secrétaire général, Henry Flon, que nous avons pu retrouver quelques rares éléments sur sa création. Le croisement de différentes sources nous permet cependant d'émettre l'hypothèse plus que probable qu'Henry Flon soit bien à l'origine de cette création.

Premièrement, il évoque explicitement dans certaines lettres son implication dans la création de cette instance :

> « *[…] je suis très étonné que le titre de l'article de votre reporter signé R.C. annonce la création d'une Commission Nationale pour la Protection de la Nature, car cette Commission n'est plus à créer et elle existe sous la forme d'un Conseil National pour la Protection de la Nature instituée*

[424] Billy A., Pour la protection de la Nature, *Le Figaro*, 17 janvier 1947.
[425] Décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10433-10434).
[426] Le Mouvement Républicain Populaire est un parti politique fondé par Georges Bidault en 1944 et classée comme démocrate-chrétien et centriste.

sur ma demande […]. » Lettre du 5 janvier 1954 d'Henry Flon adressée au rédacteur en chef du « Parisien Libéré »[427].

« *[…] c'est sur mon initiative en tant que Secrétaire Général [de la Société des Amis de la Forêt de Fontainebleau] que fut institué le Conseil National de Protection de la Nature […].* » Lettre du 10 août 1977 d'Henry Flon adressée à Monsieur Claude Valla, rédacteur en chef de la revue « Elements »[428].

Deuxièmement, un ancien fonctionnaire du ministère de l'Environnement l'ayant côtoyé pendant une brève période nous rapporte aussi les propos suivants :

« *Enfin, je me mords les doigts de ne pas avoir - ou de ne plus me souvenir – interrogé Henry Flon qui était depuis sa création, le secrétaire général du CP CNPN et que j'ai connu durant deux années en 1975 et 1976. J'ai même fait une tournée de terrain avec lui sur des projets de réserves dans la Bassée en Seine-et-Marne au cours de laquelle il m'avait raconté des choses sur la création du CNPN. Je n'ai conservé pour seul souvenir qu'il m'avait dit qu'il avait porté lui-même le décret au cabinet du ministre de l'Education Nationale et qu'il en avait obtenu la signature.* » Henri Jaffeux, ancien fonctionnaire du ministère de l'Environnement[429].

Troisièmement, l'auteur de son hommage à l'Académie d'Agriculture fait bien mention de son rôle déterminant dans la création du CNPN :

« *On lui doit la création de la Commission consultative des réserves artistiques et biologiques de la forêt de Fontainebleau, en 1945, puis l'année suivante elle du Conseil National de la Protection de la Nature*. » (Drouineau, 1980, p.1557)

Quatrièmement, nous avons retrouvé dans les archives personnelles d'Henry Flon un brouillon rédigé en écriture manuscrite d'un vœu déposé à la SNA en 1945 pour la création du CNPN et d'un projet de décret destiné à instituer un CNPN (voir Figure 11). Ce vœu et ce projet de décret furent d'ailleurs envoyés en mai 1946 par Henry Flon au ministre de l'Education Nationale :

« *J'ai l'honneur de vous adresser ci-joint le texte du Vœu que j'ai présenté et fait adopter par la Société Nationale d'Acclimatation de France le 17 décembre 1945 en vue de l'institution d'un Conseil National de la Protection de la Nature en France qui sera rattaché à votre Ministère, plus particulièrement qualifié pour organiser et centraliser les travaux du Conseil*.
Je joins au présent Vœu un projet de Décret qui pourrait être pris à la fois par vous-même et Messieurs les Ministres de l'Agriculture, de l'Intérieur et de la Reconstruction et de l'Urbanisme, qui sont intéressés par le présent Décret. » Lettre du 13 mai 1946 d'Henry Flon au ministre de l'Education Nationale[430].

Enfin, le directeur du cabinet du ministre de l'Education Nationale mentionne explicitement son rôle lors de son discours inaugural prononcé durant la première séance du CNPN :

« *La création d'un Conseil National de la protection de la Nature en France répondait donc à une nécessité. Aussi est-ce bien volontiers que M. le Ministre de l'Education Nationale a accueilli favorablement le vœu déposé par M. Henry Flon le 17 novembre 1945 à la Société Nationale d'Acclimatation tendant à l'institution de ce Conseil dont Messieurs les Ministres de*

[427] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J35).
[428] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J35).
[429] C'est d'ailleurs grâce à ce dernier, et nous l'en remercions, que nous nous sommes tournés vers les archives personnelles d'Henry Flon pour tenter d'y trouver quelques éléments.
[430] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J35).

l'Agriculture et de l'Intérieur ont mesuré tout l'intérêt et l'opportunité. » Discours de M. Jean Wolff, Directeur du Cabinet du ministre de l'Éducation Nationale prononcé le 13 janvier 1946 à la séance inaugurale du CNPN[431].

Si les projets de décret présents dans les archives d'Henry Flon ne sont pas datés. L'un d'entre eux, portant le titre de « *projet de décret instituant un Conseil National de la Protection de la Nature* », est exactement identique au décret du 27 novembre 1946 et semble être celui envoyé avec la lettre du 13 mai 1946.

Ce projet est probablement issu de discussions, sans doute informelles, et malheureusement non accessibles dans ses archives personnelles. Une lettre témoigne tout de même d'un échange entre Henry Flon et Clément Jacquiot, inspecteur des Eaux et Forêts, avec qui il rédige au même moment le projet de rapport sur les réserves artistiques et biologiques. L'inspecteur des Eaux et Forêts lui adresse le 25 octobre 1945, sans que les documents aient été conservés dans le fonds d'archives, le rapport Randet et le projet de loi sur les réserves naturelles et les parcs nationaux de 1942 (voir Chapitre 1, Section 3). Ce dernier, qui nous le rappelons, souhaitait instituer une Commission Supérieure des Parcs Nationaux et des Réserves Naturelles, a sûrement inspiré la rédaction du projet de décret initial.

Le décret de création du CNPN est cependant moins ambitieux que le projet de 1942. Si le projet de loi de 1942 envisageait, en plus de l'institution d'une commission consultative, la création d'instruments dédiés à la protection de la nature que sont les réserves naturelles et les parcs nationaux en les dotant de définitions et d'une procédure de création et de gestion, le décret de 1946 s'en tint à la seule création du CNPN.

C'est donc plutôt le modèle de Fontainebleau qui est adopté, c'est-à-dire la création d'une commission consultative se basant sur des instruments d'action publique déjà existants. Cela nous semble être la raison pour laquelle le CNPN fut placé dans un premier temps auprès du ministre de l'Éducation Nationale et non du ministre de l'Agriculture. En dépit des relations qu'entretient Henry Flon avec l'administration des Eaux et Forêts, c'est en effet vers le ministère de l'Éducation Nationale qu'il se tourne. La seconde dispose en effet à l'époque du seul instrument susceptible de pouvoir être utilisé pour protéger des espaces naturels non-forestiers, à savoir la loi sur les sites de 1930 (voir Chapitre 1, Section 2).

Si le vœu déposé par Henry Flon et adopté par la SNA le 17 décembre 1945 fait état d'une loi sur les sites qui « *ne permet pas une protection suffisante de la nature du point de vue biologique* »[432], la direction de l'Architecture du ministère de l'Éducation Nationale reste un partenaire incontournable pour espérer protéger les formations et stations d'intérêt scientifique. Depuis 1930, cette loi peut en effet s'imposer à la propriété privée et constitue donc un outil intéressant pour les protecteurs de la nature tels qu'Henry Flon.

La représentation des biologistes et naturalistes n'étant néanmoins pas systématiquement assuré ni au sein des commissions départementales des sites ni au sein de la commission supérieure des sites, c'est propablement la raison pour laquelle Henry Flon propose de créer une nouvelle institution de protection de la nature au côté du ministère de l'Éducation Nationale. La composition de cette dernière, comme nous le verrons dans les parties suivantes, intègre en effet majoritairement des scientifiques, ce qui la distingue de celle des sites dont la composition reflète avant tout les préoccupations d'ordre esthétique, héritage de la loi de 1906.

[431] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J35).
[432] Vœu adopté par la Société Nationale d'Acclimatation le 17 décembre 1945 (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J35)).

Projet de Décret
instituant le Conseil National de Protection de la
Nature en France et
(applicable à l'Algérie).

Article Ier. Il est institué un Conseil N.l de la Protection de la Nature en France (et des départ.ts d'outre-mer) rattaché au Ministère de l'Education N.le (~~Service des Sites~~)

Article II. Le C.l N.l de Protection de la Nature ~~sera~~ est chargé ~~d'étudier et de proposer des classements et aménagements~~ de contrôler et de surveiller les Parcs Nationaux et Réserves déjà existants ~~déjà~~ sur le territoire métropolitain, d'étudier et de proposer des classements et aménagements comme Parc Nationaux ou Réserves de certaines parties du territoire métropolitain, boisées ou non, appartenant à l'Etat aux collectivités publiques ou privées ou aux particuliers qui par leurs conditions de milieu constituent des formations ou des stations d'un intérêt sérieux ou technique remarquable sur lesquelles aucune exploitation (forestière ou agricole) et ou intervention de l'homme de quelque nature que ce soit ne forma avoir lieu.

Article III. – Le C.l conseil National de la Prot. de la Nature est composé comme suit :

1) X représentants ~~du M.re~~ Membres de Droit de l'Educ. Nat.
le Directeur G.l de l'architecture
l'Inspecteur G.l des Sites
le Directeur de la Recherche ~~scientifique~~
le Directeur du Muséum N.l d'Histoire naturelle.

Figure 11. Brouillon d'une version du projet de décret destiné à instituer le Conseil National de la Protection de la Nature[433].

[433] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J35).

A noter par ailleurs que la création du CNPN semble bien indépendante de celle du Conseil Supérieur de la Protection de la Nature aux colonies, créé le 18 juin 1945[434] et qui est probablement issu des liens étroits entre le ministère des Colonies et le MNHN[435] (voir Chapitre 1).

Le décret créant le CNPN est signé seulement six mois après l'envoi du projet de décret par Henry Flon au minitre de l'Education Nationale, le 27 novembre 1946. Le CNPN est alors chargé de trois missions :

(i) « *Définir le statut des parcs nationaux et réserves et d'exercer une haute surveillance sur ceux qui existent déjà* »,

(ii) « *Donner son avis sur les mesures propres à assurer la protection et l'aménagement en parcs nationaux et en réserves des parties du territoire, boisées ou non, appartenant à l'Etat, aux collectivités publiques ou privées ou aux particuliers, qui, par leurs conditions de milieu, constituent des formations ou des stations d'un intérêt scientifique ou technique remarquable et d'examiner, avant leur exécution, les projets d'exploitation ou de modification dont ces parcs nationaux et réserves pourraient être l'objet* »

(iii) « *D'étudier et de proposer les mesures législatives et règlementaires afférentes à ces objets* »[436].

Est donc d'abord créé une instance consultative pour réfléchir à la définition et mettre en œuvre les parcs nationaux et réserves.

Pour exercer ces missions, le Conseil se compose de 16 membres de droit[437] et de membres nommés par arrêté interministériel. Nouvelle preuve de l'influence d'Henry Flon dans la création de cette institution, il avait adressé une lettre au ministre de l'Éducation Nationale en décembre 1946 pour « *faire connaître […] les noms des personnalités particulièrement qualifiées en matière de protection de la nature et qu'il serait opportun de désigner par arrêté ministériel* »[438]. Or, les personnalités présentes sur cette liste constituèrent bien les premiers membres nommés du CNPN.

Interressons nous justement à cette toute première liste de membres.

---

[434] Décret n°45-1344 du 18 juin 1945 déterminant les conditions de règlementation de la chasse et l'organisation de la protection de la nature dans les territoires relevant du ministère des Colonies (J.O.R.F. du 18 juin 1945, p.3677) et Décret n°45-1347 du 18 juin 1945 instituant un conseil supérieur de la protection de la nature aux colonies (J.O.R.F. du 18 juin 1945, p.3680-3681).

[435] Ce dernier, sur lequel nous ne nous attarderons pas, est constitué de six représentants du ministère des Colonies, six représentants du MNHN, six personnalités métropolitaines ou coloniales qualifiées en matière de protection de la nature et six personnalités coloniales spécialement qualifiées par leur connaissance des problèmes propres à chacune des grandes régions naturelles de l'empire. Plusieurs des futurs membres du CNPN siègeront par ailleurs dans ce comité (Jacques Berlioz, Roger Heim, Paul Vayssière, Henri Humbert, René Jeannel, Clément Bressou, Gustave-Henri Lestel).

[436] Article 1 du décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10433-10434).

[437] Les directeurs généraux des Eaux et Forêts, de l'Architecture, de l'Urbanisme, de l'habitation et de la construction, les directeurs des monuments historiques, des affaires départementales et communales, du Centre National de la Recherche Scientifique, du Muséum National d'Histoire Naturel, de l'École Nationale des Eaux et Forêts, de l'Institut National de la Recherche Agronomique, les présidents du Conseil National de la Chasse, du Touring Club de France, de la Société Nationale d'Acclimatation, de la Fédération Nationale des Sociétés de pêche, les inspecteurs généraux des sites, perspectives et paysages, des monuments historiques chargé des affaires contentieuses ainsi que du chef du bureau des sites naturels.

[438] Lettre d'Henry Flon du 18 décembre 1946 adressé au ministre de l'Éducation Nationale (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J35)).

2. Des scientifiques renommés au service de la protection de la nature

Présidé pour sa première séance par le directeur du cabinet du ministre de l'Éducation Nationale, furent présents dès la première séance, en dehors des membres de droit, André Billy (voir Section 2), Philibert Guinier (voir Chapitre 1, Section 1, Encart 2), Henry Flon (voir Section 2, Encart 5) et Clément Bressou (voir Chapitre 1, Section 2).

Il est peu étonnant de voir participer André Billy et Philibert Guinier dès la première séance au CNPN étant donné les liens qui les unissent dans la campagne qu'ils mènent en parallèle pour la protection du massif de Fontainebleau. Philibert Guinier jouit de plus d'une réputation importante auprès des Eaux et Forêts, ce qui en fait une personnalité incontournable pour traiter l'enjeu de protection de la nature.

Clément Bressou, que nous avons déjà croisé à quelques reprises, est le directeur des réserves naturelles de la Société Nationale d'Acclimatation et occupe donc une place centrale dans les personnalités ayant porté l'enjeu de protection de la nature (pour plus de détails, voir Encart 6). Si Henry Flon ne pense pas immédiatement à lui pour la Commission Consultative des Réserves Artistiques et Biologiques de la Forêt de Fontainebleau (CCRABF), cet oubli est corrigé peu après la création du CNPN. Le 8 juillet 1947, soit deux ans après la création de la Commission, Henry Flon envoi en effet une lettre au ministre de l'Agriculture pour proposer la nomination de Clément Bressou, « *une personnalité particulièrement avisée des questions de protection de la nature [qui] a été oubliée* »[439]. Par arrêté du 22 juillet 1947[440], il devint ainsi membre de la Commission Consultative. S'il est très probable qu'ils se soient côtoyer lors des réunions de la Société Nationale d'Acclimatation au cours desquelles Henry Flon a fait adopter les vœux ayant conduit à la création de la Commission Consultative et du CNPN, il est difficile d'établir avec certitude les liens qui les unissent avant la création du CNPN. Des années plus tard, Jean Dorst (1979, p.6), auteur de la nécrologie de Clément Bressou à l'Académie des sciences évoque ses liens d'amitié avec Henry Flon, très probablement construite au fil du temps dans leurs diverses actions en faveur de la protection de la nature que nous aurons l'occasion d'analyser dans les chapitres suivants.

Ce sont donc ces membres, accompagnés des membres de droit, qui votèrent pour élire les membres nommés.

Encart 6. Biographie de Clément Bressou.

Né en 1887 et mort en 1979, **Clément Bressou** est professeur d'anatomie à l'école vétérinaire de Toulouse de 1920 à 1926, puis à l'école nationale vétérinaire d'Alfort de 1926 à 1957 qu'il dirige de 1934 à 1957. Ces recherches portent avant tout sur l'anatomie, l'histologie et l'embryologie des mammifères domestiques (Dorst, 1979). Il est d'ailleurs l'un des fondateurs de la revue *Mammalia*, encore éditée aujourd'hui. En dehors de sa carrière professionnelle, il était pour Jean Dorst (1979, p.5), auteur de sa nécrologie à l'Académie des sciences, déjà naturaliste, « *avant même de devenir médecin des animaux et rénovateur de l'art vétérinaire* ». Son intérêt pour les sciences naturaliste le conduit à devenir membre de la Société d'Acclimatation en 1926. Il en devient le secrétaire général de 1929 à 1935 et le Directeur Général des réserves naturelles en 1929. Il participe dans ce cadre à la création des trois premières réserves naturelles de la société (Camargue, Néouvielle, Lauzanier). Membre de la Société de Biogéographie, il est l'un des auteurs de l'ouvrage *Contribution à l'étude des réserves naturelles et des parcs nationaux* de 1937 (voir Chapitre 1, Section 2). Il y présente la définition des réserves et les difficultés associées à leur gestion. Il participe aussi également à la rédaction des actes des réserves naturelles de la Société Nationale d'Acclimatation.

[439] Lettre du 8 juillet 1947 d'Henry Flon au ministre de l'Agriculture (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J28)).
[440] J.O.R.F. du 27 juillet 1947.

Après la seconde guerre mondiale, il participe activement à l'émergence du mouvement international de conservation de la nature. Il participe au projet de constitution de l'Union Internationale de Protection de la Nature en 1947 et est le secrétaire général de la Conférence de Fontainebleau qui officialise sa création (Luglia, 2015; voir aussi Chapitre 3, Section 1). Il participa à de nombreuses réunions de l'UICN en tant que délégué Français. Il participe dès sa création au Conseil National de la Protection de la Nature. Il présidera son comité permanent jusqu'à sa réforme en 1977. Dans ce cadre, il est impliqué dans la création des premiers parcs nationaux. Il participe également au conseil d'administration et au conseil scientifique dans les parcs des Pyrénées, de Port-Cros et des Cévennes
Il est élu membre de l'académie des sciences dans la section d'économie rurale en 1956 et dans la section biologie animale et végétale en 1976. Il est aussi membre de l'Académie d'agriculture à partir de 1943 et président en 1953.
(Pour plus d'informations, voir sa biographie, consultée le 8 juin 2020 sur https://ahpne.fr/BRESSOU-Clement-Jean-Pierre-Francois-Emmanuel-1887-1979#nh4; voir aussi Plassard, 2013).

Si dans sa présentation de la création du CNPN au Figaro en janvier 1947, André Billy indique que les « *préoccupations artistiques et historiques ne seront pas étrangères aux travaux de ce Conseil* »[441], les membres nommés ne reflètent pas vraiment la représentation des intérêts artistique et historique. Tandis que la CCRABF prévoyait bien deux sous-commissions et une représentation des Lettres et des Arts, celle du CNPN n'inclut qu'un homme de lettre, en la personne d'André Billy.

Parmi les membres nommés, huit d'entre eux sont des universitaires : MM. Chouard, « professeur d'agriculture au Conservatoire national des arts et métiers », Emberger, « professeur à la faculté des sciences de Montpellier », Gaussen, « professeur à la faculté des sciences de Toulouse », Jacob, « professeur de géologie à la Sorbonne et membre de l'Institut », de Martonne, « professeur honoraire à la Sorbonne et membre de l'Institut », Bourdelle, « professeur au Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN) », Humbert, « professeur au MNHN », Jeannel, « professeur au MNHN » (voir Encart 7).

A ces scientifiques s'ajoutent aussi deux membres de l'administration des Eaux et Forêts, MM. Blais, « conservateur des Eaux-et-Forêts et directeur adjoint de l'école du bois » et Gaubert, « Conservateur des Eaux-et-Forêts à Grenoble » (voir Encart 7).

Encart 7. Biographie des membres nommés du Conseil National de la Protection de la Nature[442].

Né en 1903 et mort en 1983, **Pierre Chouard** est un botaniste français spécialiste de physiologie végétale (Ulrich, 1994). Il fait ses études à l'École Normale Supérieure et obtient l'agrégation de sciences naturelles en 1927. Il devient professeur au Conservatoire National des Arts et Métiers, dans la chaire d'agriculture de 1938 jusqu'à 1954. Cette activité lui vaudra d'être nommé conseiller scientifique au sous-secrétariat d'État à l'agriculture, au Comité Français des Nations-Unies pour l'agriculture et l'alimentation ou encore au Conseil Supérieur de l'agriculture. Il est aussi membre de la commission de Biologie végétale du CNRS en 1950. Il quitte ensuite son poste pour devenir professeur à la Sorbonne de 1953 à 1975. Durant cette période, il est notamment directeur du phytotron de Gif-sur-Yvettes dont le but était de travailler sur différents problèmes physiologiques, écologiques et agricoles sur le développement des plantes. Son activité scientifique le conduit à devenir président de l'Académie d'agriculture en 1978, dans laquelle il était membre depuis 1953.

[441] Billy A., Pour la protection de la Nature, *Le Figaro*, 17 janvier 1947.

[442] Ces notices biographiques ont été rédigées à partir des hommages rédigés à leur décès et prononcés au sein des différentes institutions scientifiques et savantes auxquelles ils appartenaient, ainsi bien souvent que d'éléments bibliographique réunis par l'Association pour l'Histoire de la Protection de la Nature et de l'Environnement (voir https://ahpne.fr/Biographies-de-personnalites, consulté le 2 août 2021) et de la Société Nationale de Protection de la Nature, anciennement Société Nationale d'Acclimatation (voir https://www.snpn.com/la-snpn/notre-histoire/les-figures-marquantes/, consulté le 2 août 2021).

Concernant son activité plus spécifique de botaniste, il devient membre de la Société Botanique de France dès 1921 et en sera le président de 1949 à 1950.
Concernant la protection de la nature, il contribue avec la Société Nationale d'Acclimatation, dès les années 1930, au classement de la réserve du Néouvielle en réserve naturelle (Luglia, 2015). Il connaissait bien cette région de par ses premiers travaux botaniques dans la région dans les années 1920. Il devient le premier directeur de la réserve et rédige régulièrement les Actes de la réserve. Il contribue à ce titre à l'ouvrage de la Société de Biogéographie de 1933 sur les réserves et parcs nationaux. Il fut l'un des délégués français à la conférence internationale de Fontainebleau de 1948 à l'origine de la création de l'Union Internationale de la Protection de la Nature (voir Chapitre 3, Section 1). Il est membre du CNPN jusqu'à sa réforme de 1977. Il est aussi membre de son comité permanent de 1951 jusqu'à 1977.

Né en 1891 et mort en 1981, **Henri Gaussen** est un botaniste Français, agrégé de sciences naturelles. Il fit l'ensemble de sa carrière à l'Université de Toulouse, d'abord en tant que maître de conférences puis en tant que professeur. Il réalisé sa thèse sur « la végétation de la moitié orientale des Pyrénées » en 1926. Il est l'un des plus célèbres phytogéographe français et prolonge l'œuvre cartographique de Charles Flahault dont il fait la rencontre en 1920. Il est ainsi le créateur du Service de la carte phytogéographique de l'Université de Toulouse en 1945, qu'il dirige et qui contribue à élaborer des cartes de France de la flore à l'aide d'inventaires naturalistes. Selon F. Taillefer (1981, p.342), « *pour lui en effet, végétation, climat, sol, relief formaient un tout indissociable dont ses cartes essaient de rendre compte. Le grand intérêt des cartes de Henri Gaussen est de chercher à représenter le milieu dans sa globalité, en y incluant les résultats de l'action de l'homme* ». Il participe ainsi activement aux Congrès internationaux de géographie et de cartographie et recevra, pour ses travaux de phytogéographie, le grand prix de la Société de géographie en 1971. Il fut aussi membre correspondant de l'Académie d'Agriculture de France en 1946 et de l'Académie des sciences à partir de 1955. Concernant la protection de la nature, il est le promoteur d'un parc national pyrénéen dans la région de Néouvielle dès 1933 (Luglia, 2015) et participe, avec Pierre Chouard, à la création de la réserve naturelle. De par sa connaissance des montagnes pyrénéennes (animateur de la Fédération pyrénéenne d'Economie montagnarde, co-président français de l'Union internationale d'Etudes pyrénéennes), il devient conseiller scientifique pour le Parc National des Pyrénées une fois créé. Il est membre du CNPN jusqu'à sa réforme de 1977. Il est aussi membre de son comité permanent à partir de 1951 et jusqu'en 1977.

Né en 1897 et mort en 1969, **Louis Emberger** est un botaniste, pharmacien et docteur ès-Sciences. Il rédige sa thèse sur les mitochondries et plastes des cellules végétales. Au contact de Charles Flahault (voir Chapitre 1, Section 1) à la Faculté de Pharmacie de Montpellier, il se réoriente vers la botanique et devient chef du Service de Botanique de l'Institut scientifique chérifien au Maroc de 1926 à 1936 (Buvat, 1980). Il réalise alors ses travaux sur les associations végétales et la climatologie du Maroc. De retour en France, après un passage à Clermont-Ferrand, il prend la suite de Charles Flahault et devient directeur de l'institut botanique de l'Université de Montpellier. Il sera le fondateur du Centre d'Etudes Phytosociologiques et Ecologiques du CNRS en 1956 qui deviendra le Centre d'écologie fonctionnelle et évolutive (CEFE) en 1988, l'un des laboratoires d'écologie le plus renommé en France. Il est connu pour ses travaux de biogéographie et d'écologie méditerranéenne et s'intéresse à l'étude des plantes et de leurs relations avec leur milieu (Mangenot, 1972). Il est notamment à l'origine du quotient d'Emberger pour expliquer la répartition de la végétation en fonction de la pluviométrie et de la température. C'est notamment sur cette base qu'il lancera le Service de la Carte des Groupements végétaux en 1945 (voir Chapitre 1). Il fut membre correspondant de l'académie des sciences dans la section botanique à partir de 1938 et de l'Académie d'Agriculture de France en 1956. Il est membre du CNPN à partir de sa création et jusqu'en 1967.

Né en 1876 et mort en 1960, **Edouard Bourdelle** est vétérinaire et zoologiste. Il occupe en 1912 le poste de professeur d'anatomie à l'École Vétérinaire d'Alfort. Il devient membre de l'Académie Vétérinaire de France en 1924 et en deviendra le président en 1936. Entretemps, il prit la direction de la chaire de zoologie des mammifères et des oiseaux du Muséum National d'Histoire Naturelle à partir de 1926. En dehors de ces recherches, tournées notamment vers la systématique, il s'occupa des collections de la chaire et dirigea la ménagerie du jardin des plantes de 1926 à 1936 (pour un résumé de ses travaux scientifiques, voir Bressou, 1960, 1970).
En ce qui concerne la protection de la nature, Clément Bressou (1960, p.492), auteur d'un hommage à Edouard Bourdelle dans la revue *Mammalia* qu'ils ont fondée ensemble, évoque une participation active « *au mouvement qui se développa dès 1920 en faveur de la protection de la faune et de la flore* ». Il participe avec Clément Bressou et la Société Nationale d'Acclimatation à la création de la réserve de Camargue et « *participa*

à toutes nos batailles pour assurer la pérennité de l'œuvre » (Bressou, 1970, p.465). A l'échelle internationale, il est le délégué de la France lors de la signature de la Convention de Londres de 1933 destiné à la protection de la nature en Afrique. Il participa aussi aux premières discussions, dès 1946, sur la création de l'Union Internationale pour la Protection de la Nature (voir Chapitre 3). A la conférence de Brunnen de 1947 qui préfigura les statuts de la future union, il fut notamment chargé de rédiger un rapport destiné à stabiliser la nomenclature associée aux réserves naturelles et parcs nationaux dans le monde. En France, il s'engage dès les années 1950 pour la mise en place de vastes réserves destinées à protéger l'ours brun dans les Pyrénées (Landelle, 2002, p.49). Il est membre du CNPN jusqu'à sa mort en 1960.

Né en 1879 et mort en 1965, **René Jeannel** est entomologiste. Il réalise sa thèse sur les *Bathysciinae*, une famille de Coléoptère. Entré comme professeur de Biologie à la faculté de médecine de Cluj, il devient en 1921 responsable de la chaire d'entomologie au Muséum National d'Histoire Naturelle. Ces travaux ont porté sur la systématique et l'évolution. Il fut membre de la Société Entomologique de France à partir de 1903 et devient son président en 1932. Il occupe aussi le poste de directeur du Muséum National d'Histoire Naturelle en 1950. Pour plus d'informations, voir Motas (1966).
Concernant la protection de la nature, « *Jeannel montre dans plusieurs de ses ouvrages un intérêt tout particulier pour le problème de la protection de la nature* » (Motas, 1966, p.243). Ses participations au mouvement de protection de la nature semblent néanmoins plus modestes. On note tout de même sa participation comme membre du conseil scientifique de la réserve du Néouvielle dès sa création (Luglia, 2015).

Né en 1873 et mort en 1955, **Emmanuel De Martonne** est géographe. Elève de l'École Normale Supérieure en Philosophie, il devient agrégé d'histoire et géographie en 1895, docteur ès lettres en 1902 et docteur ès sciences en 1907. Il est nommé en 1909 à la Faculté des Lettres de Paris dans la chaire de géographie au sein de laquelle il finira sa carrière en 1944. Il est l'un des plus célèbres géographes de la première moitié du XXème siècle. Son *Traité de géographie physique*, rédigé en 1909, est à l'époque un ouvrage de référence en géographie. S'il s'intéresse particulièrement à la géomorphologie, un tome de son traité est dédié à la biogéographie (sur ce point, voir Arnould et Glon, 2005). Pour plus de détails sur ces travaux, voir Cholley, 1956).
Nous n'avons pas trouvé de trace de son implication dans le mouvement de protection de la nature.

Né en 1899 et mort en 1984, **Jean-Edouard Gobert** est forestier. Il fait ses études à l'école forestière de 1919 à 1921. En 1921, il est nommé garde général des Eaux et Forêts à Mens (Isère). Après un rapide passage à Paris à la direction générale des Eaux et Forêts, il devient inspecteur puis conservateur des Eaux et Forêts à Grenoble de 1935 à 1963.
Intéressé par les problématiques de protection de la nature, il publie un article en 1947 dans Unasylva, journal publié par la FAO, intitulé *Le forestier et la nature* (Gobert, 1947). L'historique de la protection de la nature qu'il donne dans cet article dénote un intérêt certain pour la thématique et la volonté, en tant que forestier, de s'impliquer : « *Il nous paraît évident que, dans la grande œuvre de la protection de la nature, ébauchée depuis la fin du siècle dernier, les forestiers doivent jouer un rôle essentiel* » (Gobert, 1947). Il a contribué à la mise en place de différents espaces protégés dans les Alpes après la seconde guerre mondiale. Il est notamment l'auteur d'un rapport en 1956 pour le CNPN sur « un projet de parc national en Savoie ». Il est membre du CNPN jusqu'en 1972.

Né en 1905 et mort en 1992, **Roger Blais** est forestier. Il fait ses études à l'école forestière de 1928 à 1931. Il est alors l'élève de Philibert Guinier. Il débute sa carrière comme ingénieur forestier à Chambéry puis à Nancy. En 1946, il devient Directeur de l'école supérieure du bois qu'il quitte en 1957 pour la direction de l'Institut National Agronomique jusqu'en 1970. Pour plus d'information, voir l'ouvrage de Corvol et al., 1994, recueil de textes en hommage à Roger Blais.
Il est membre du CNPN jusqu'à sa réforme en 1977.

Né en 1872 et mort en 1962, **Charles Jacob** est géologue. Il fait ses études à l'École Normale Supérieure et obtient l'agrégation de sciences naturelles en 1902. Il soutient sa thèse en 1907 sur la paléontologie et la stratigraphie du crétacé des Alpes. Après un passage comme maître de conférences à la Faculté des Sciences de Bordeaux, il devient professeur titulaire de la chaire de géologie à la faculté des sciences de Toulouse en 1912. Il est ensuite nommé professeur à la Faculté des Sciences de Paris en 1928, poste qu'il occupera jusqu'à sa retraite en 1950. Il fut aussi, sous le régime de Vichy, directeur du CNRS de 1940 à 1944. Il fut élu membre de l'Académie des sciences dans la section minéralogie en 1931.

Le Tableau 1 présente l'appartenance des membres nommés du CNPN à différentes institutions en 1946 ou précédemment. Il présente donc les différentes relations qui peuvent exister entre ces acteurs au moment de leur nomination.

La Figure 12 représente graphiquement ce réseau d'interactions entre ces acteurs. Elle a été obtenue à l'aide du package « igraph » de R[443], utilisé pour réaliser des analyses de réseau (pour une présentation de l'analyse de réseau en sciences sociales[444], voir par exemple Beauguitte, 2016). Bien que de nombreuses méthodes quantitatives soient utilisables dans les analyses de réseau et compte-tenu de la faible taille de notre réseau, nous nous en sommes tenu aux statistiques descriptives les plus basiques de l'analyse de réseaux (voir Tableau 2) ainsi qu'à la représentation graphique qui nous ont suffi à tirer un certain nombre de conclusion quant aux relations qu'entretiennent entre eux les membres nommés du CNPN.

Dans le graphique présenté en Figure 12, les nœuds représentent les acteurs du CNPN et les liens entre eux symbolisent l'appartenance en commun à une même institution (les institutions sont présentées dans le Tableau 1). Le réseau que nous avons représenté est donc un réseau simple[445], non-directionnel[446] et valué[447]. L'épaisseur des liens est proportionnelle au nombre d'institutions que deux acteurs ont en commun et la taille d'un nœud est proportionnelle au nombre de liens que cet acteur entretien avec les autres acteurs.

Pour pouvoir analyser ce réseau, nous avons émis l'hypothèse que l'appartenance commune de deux acteurs à une même institution implique qu'ils se connaissent. Compte-tenu du fait que l'appartenance commune de deux acteurs à plusieurs institutions ne reflétait probablement pas la force de leurs relations[448], nous avons choisi d'analyser ce réseau comme s'il s'agissait d'un réseau non-valué.

Une fois ces précautions rappelées, la Figure 12 ainsi que les Tableau 1 et Tableau 2 appellent différentes observations. Soulignons d'une part l'importance des liens existants entre tous les membres du CNPN. Tous les membres nommés entretiennent en effet au moins une relation avec un autre acteur du réseau. Le graphe est dit « connexe », c'est-à-dire qu'aucun des membres du CNPN

---

[443] Csardi, Gabor ; Nepusz, Tamas (2006), « The igraph software package for complex network research », p. 9.

[444] Pour Laurent Beauguitte (2016, p.9), « *L'analyse de réseau désigne un ensemble de méthodes, de notions et de concepts fondés sur la théorie des graphes pour étudier un phénomène relationnel donné* ». Un réseau est composé d'un nombre fini de nœuds, susceptibles de symboliser différents types d'objet (e.g. acteurs, institutions, textes) et de liens entre ces nœuds symbolisant les relations existantes entre ces objets.

[445] Les liens représentent un seul type de relation, celle de l'appartenance à une même institution.

[446] Toutes les relations d'un premier acteur vers un second (e.g. Henry Flon connaît Philibert Guinier par l'intermédiaire de la CCRABF) implique la relation du second vers le premier (e.g. Philibert Guinier connaît Henry Flon par l'intermédiaire de la CCRABF).

[447] Les liens sont porteurs d'une intensité, en l'occurrence le nombre d'institution en commun.

[448] L'épaisseur des liens est d'une part largement dépendante des institutions que nous avons choisies de faire apparaître. Si nous avons essayé d'être exhaustifs, il est très probable que certains acteurs partagent en 1946 une appartenance à d'autres institutions que nous n'avons pas réussi à identifier. Il nous paraît d'autre part évident qu'en réalité, la force des liens entre deux personnes (e.g. de la « connaissance » aux liens amicaux) est le résultat de rencontres plus informelles qu'il n'a pas été possible de faire apparaître dans ce réseau. Prenons par exemple le cas des relations entre Henry Flon et André Billy et entre Pierre Chouard et Henri Humbert. Si le premier couple ne partage que deux institutions en commun, nous avons pu voir qu'ils entretenaient des liens étroits et potentiellement amicaux. Il n'était pas évident à partir de nos données de postuler l'idée que la relation entre Pierre Chouard et Henri Humbert, qui partagent pourtant une appartenance à quatre institutions en commun, était plus forte.

n'est isolé par rapport aux autres. Il n'existe par ailleurs aucun cluster, c'est-à-dire qu'il n'est pas possible de significativement distinguer l'existence de plusieurs sous-groupe d'acteurs qui seraient plus fortement liés les uns aux autres (voir Tableau 2).

La liste des membres nommés ayant été proposée par Henry Flon, il n'est pas surprenant d'observer que tous les acteurs du réseau sont connectés au maximum par l'intermédiaire d'un seul autre acteur[449]. Les discussions informelles qu'il a pu avoir avec certains acteurs comme Philibert Guinier et Henri Humbert, qu'il côtoie au même moment pour mettre en place les réserves biologiques et artistiques de la forêt de Fontainebleau, ont probablement permis de compléter la future assemblée du CNPN. Comme le montre la Figure 12, ces deux acteurs sont occupent une place particulière dans ce réseau.

Philibert Guinier est un membre encore influent du corps des Eaux et Forêts et fut président de la Société Botanique de France en 1946. Il est ainsi directement en lien avec les sept botanistes de la SBN mais aussi avec les deux forestiers, Roger Blais et Jean Gobert, dont il a peut-être pu suggérer la nomination. Le second, titulaire de la chaire de phanérogamie fut président de la Société Botanique de France de 1940 à 1944. Il est par ailleurs l'acteur qui entretient le plus de liens avec les autres membres suggérés[450]. Il est donc tout à fait probable qu'il ait pu suggérer certaines personnes pour faire partie des membres du CNPN.

La structure particulière de ce réseau et les connexions importantes qui existent entre ces acteurs est dû à deux institutions en particuliers (voir Tableau 1). La première est la Société Botanique de France. Elle est celle qui connecte le plus d'acteurs entre eux. Sur les quatorze membres nommés du CNPN, la moitié sont membres de cette société savante. Elle constitue ainsi un lieu de socialisation majeur des membres de notre réseau.

La seconde est la Société Nationale d'Acclimatation, renommée Société Nationale d'Acclimatation et de Protection de la Nature (SNAPN) en 1946. Si notre réseau fait apparaître une appartenance commune de cinq des membres nommés du CNPN, notons que ce chiffre est probablement sous-estimé. Ils sont en réalité plusieurs à assister occasionnellement à certaines des réunions de la SNA sans nécessairement semble-t-il en faire partie. C'est par exemple le cas d'Henri Gaussen qui vint présenter un projet de parc national dans les Pyrénées devant les sociétaires le 1er février 1933 (voir Luglia, 2015). C'est aussi probablement le cas d'Henry Flon qui fit adopter un vœu lors de réunions de cette même société pour appuyer la création de la CCRABF et du CNPN. Selon les informations que nous avons obtenu de Rémi Luglia (2015), ces deux acteurs ne faisaient probablement[451] pas partie des membres de la SNAPN en 1946. Ils ont néanmoins pu nouer des

[449] Sur les 14 membres nommés, sept sont des connaissances directes et sept des connaissances au second degré.
[450] Une marque de la centralité d'un acteur dans un réseau consiste dans le nombre de liens entretenus avec les autres acteurs. C'est ce que nous avons indiqué comme étant le degré (voir
Tableau 2). Dans notre réseau, Henri Humbert est lié avec 10 autres personnes sur les 13 autres membres suggérés, ce qui en fait l'acteur le plus central de notre réseau. A noter que Pierre Chouard est lié avec 9 autres personnes du réseau, Philibert Guinier et Louis Emberger avec 8 autres personnes et Henry Flon et Roger Blais à 7 autres personnes.
[451] Rémi Luglia (2015), que nous remercions pour ces informations, nous a indiqué que la dernière liste complète des membres datait de 1929. Après la seconde guerre mondiale, il n'existe que peu d'éléments sur les membres de la SNAPN en dehors de la composition de son bureau et de certaines commissions. Ce sont à partir de ces éléments seulement que nous avons rempli le Tableau 1. Les résultats sont donc susceptibles d'avoir sous-estimé les liens existants entre ces différents acteurs par l'intermédiaire de leur participation à l'activité de la SNAPN.

relations par leurs participations occasionnelles aux réunions de la société qui constitue un second lieu majeur de socialisation des membres de notre réseau.

Tableau 1. Liens entretenu en 1946 par les différents membres du CNPN à travers différentes institutions ou activités passées. Les liens avec les réserves naturelles signifient qu'ils ont participé à la création ou à la gestion de ces dernières. Les liens avec la Société de Biogéographie de France signifient qu'ils ont participé à la rédaction de l'ouvrage intitulé « Contribution à l'étude des réserves naturelles et des parcs nationaux ». Les autres liens signifient qu'ils appartiennent, en 1946 aux différentes institutions

	Henry Flon	Philibert Guinier	André Billy	Clément Bressou	Jean Gobert	Roger Blais	Louis Emberger	Emmanuel de Martonne	Henri Gaussen	Pierre Chouard	Henri Humbert	René Jeannel	Edouard Bourdelle	Charles Jacob
Administration des Eaux et Forêts		X			X	X								
Commission Consultative de Fontainebleau	X	X	X											
Académie d'Agriculture de France		X							X					
Société Botanique de France	X	X				X	X		X	X	X			
Société de Géographie							X	X						
Association des Géographes français								X		X				
Station internationale de géobotanique méditerranéenne							X		X	X	X			
Société Nationale d'Acclimatation et de Protection de la Nature				X						X	X	X	X	
Académie des Sciences d'Outremers							X				X			X
Muséum National d'Histoire Naturelle											X	X	X	
Société de Biogéographie de France				X						X	X			
Académie Vétérinaire de France				X									X	
Société des Amis de la forêt de Fontainebleau	X		X											

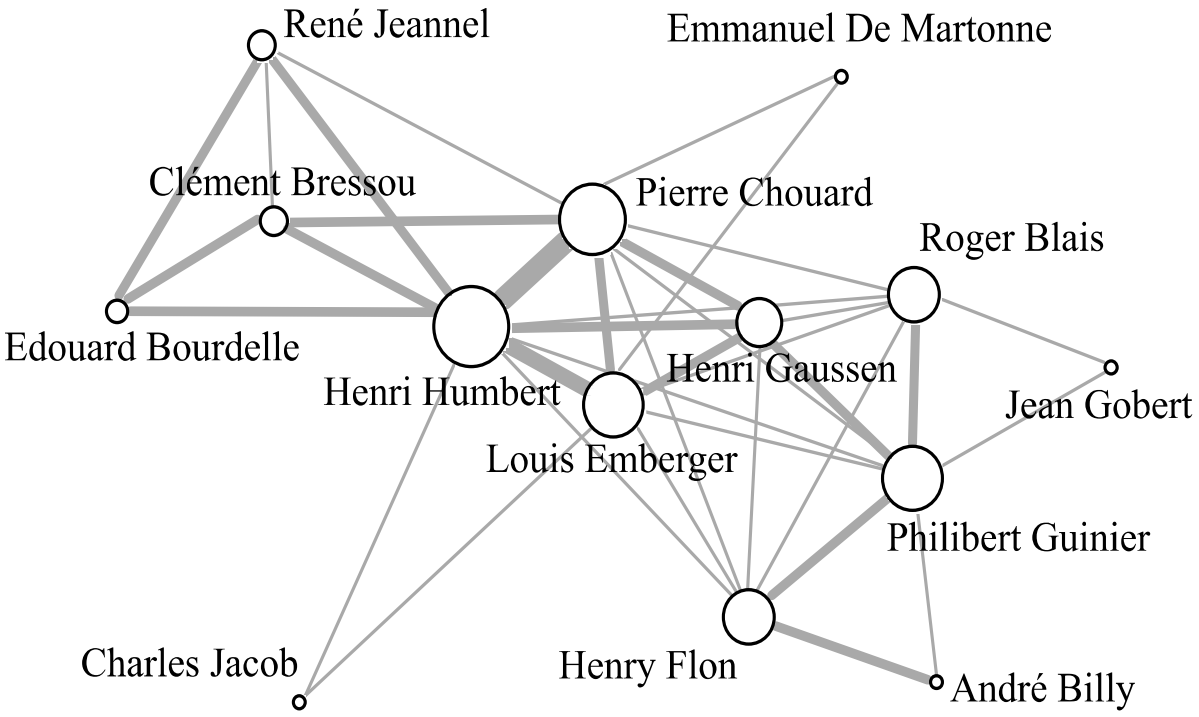


Figure 12. Relations entre les différents membres du CNPN au moment de leur nomination en 1946.

Tableau 2. Principales caractéristiques du réseau des relations des différents membres du CNPN au moment de leur nomination. Pour une représentation graphique, voir Figure 12.

Nombre d'acteurs	14
Nombre de liens	37
Densité[452]	0,4
Diamètre[453]	3
Longueur moyenne d'une chaîne[454]	1,71
Nombre d'acteurs déconnecté du réseau	0
Nombre de clusters[455]	0
Degré maximal d'un acteur[456]	10 (Henri Humbert)

[452] Proportion du nombre de lien du réseau par rapport au nombre maximum de lien du réseau.
[453] Plus grande distance entre deux acteurs.
[454] Nombre d'acteurs moyen par lequel il faut passer en moyenne pour atteindre un autre acteur.
[455] Un cluster est un sous-groupe d'acteurs plus fortement connectés les uns aux autres qu'avec les acteurs d'un autre sous-groupe.
[456] Nombre de connaissances maximales d'un acteur dans ce réseau.

Le fait que tous ces acteurs partagent de nombreux liens entre eux et que nous en ayons par ailleurs déjà croisé un certain nombre depuis le premier chapitre montre que la protection de la nature reste encore une activité réservée à quelques passionnés. Comme le montre les biographies des membres (voir Encart 7), la présence de la plupart d'entre eux n'est pas liée au hasard. Nombreux sont ceux qui furent déjà impliqués en 1946 dans des actions de protection de la nature et il n'est pas rare de les voir publier sur cette thématique dans les revues *La Terre et la Vie* de la SNA ou *La revue des Eaux et Forêts*. Seuls trois acteurs semblent sur ce point se démarquer des autres : Louis Emberger, Emmanuel de Martonne et Charles Jacob.

La présence du premier est la moins surprenante parmi ces trois scientifiques. Louis Emberger est déjà en 1946 un botaniste reconnu. En « *continuateur de l'œuvre de Charles Flahault* » (Marres, 1972, p.1), il dirige notamment depuis 1945 le « service de la Carte des Groupements végétaux » à Montpellier. Preuve de l'importance de ses travaux, il donnera son nom au Centre d'Etudes Phytosociologiques et Ecologiques de Montpellier, qui succède en 1956 au service qu'il a lui-même créé. Aujourd'hui Centre d'Ecologie Fonctionnelle et Evolutive de Montpellier, ce laboratoire est l'un des plus importants laboratoires d'écologie en France. Comme nous l'avons rappelé lors du premier chapitre, Montpellier fait partie des centres français d'où vont naître les premières préoccupations pour l'écologie scientifique, notamment à travers le développement de la phytosociologie (voir Chapitre 1, Section 1). Il participa par ailleurs, au côté d'Henri Humbert, Pierre Chouard et Henri Gaussen à la création en 1930 du comité Français de la Station internationale de géobotanique méditerranéenne et alpine, dirigé par Braun-Blanquet pour étudier les relations entre le climat, la végétation et l'action de l'humain[457]. Il a donc un profil scientifique comparable à d'autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre de mesures de protection de la nature comme Henri Gaussen par exemple, qui dirige lui aussi un projet de cartographie végétale (voir Chapitre 1, Section 1).

En ce qui concerne les deux suivants, nous supposons que c'est aussi leur réputation scientifique qui a conduit à leur nomination en tant que membre du CNPN. Emmanuel de Martonne, qui est le seul acteur du réseau à n'entretenir aucun lien direct avec Henry Flon, Philibert Guinier ou Henri Humbert, est une figure incontournable de la géographie physique. Il connaît très bien certaines régions de France qui intéressent les naturalistes, et notamment les Pyrénées sur lesquels il a consacré une partie de ses travaux. Il s'est de plus intéressé au cours de sa carrière à la biogéographie, discipline très bien représenté parmi les membres du CNPN. En ce qui concerne Charles Jacob, démis de ses fonctions de directeur du CNRS à la libération, il jouit néanmoins d'une certaine réputation dans le domaine de la géologie, en témoigne son élection à la présidence de l'Académie des Sciences en 1949. Leur nomination est donc très probablement un moyen de légitimer l'action du CNPN grâce à la réputation scientifique de ses membres.

Soulignons en effet plus généralement la réputation scientifique de l'ensemble des premiers membres du CNPN. Avec une moyenne d'âge de 59 ans, la plupart de ces personnalités sont des scientifiques renommés dans leur domaine. Plusieurs d'entre eux seront d'ailleurs membres de l'Académie des Sciences ou de l'Académie d'Agriculture – Philibert Guinier et Henri Gaussen en font par ailleurs déjà partie – dans les années qui suivent leur nomination. Qu'en est-il du domaine de compétence et des savoirs susceptibles d'être mobilisés par ces acteurs dans la mise en œuvre des mesures de protection de la nature ?

[457] Pour plus d'informations sur cette station, voir Comité Français de la station Internationale de Géobotanique méditerranéenne et alpine (1930). La Station Internationale de Géobotanique Méditerranéenne et Alpine. Rev. Bot. Appliquée Agric. Colon. 553–557.

3. Les sciences naturelles au service de la protection de la nature

Le profil des membres nommés ne laisse place à aucun doute quant aux compétences disponibles au sein du CNPN. En dehors de l'intérêt pour la protection de la nature qu'ils partagent presque tous, c'est bien le domaine des « sciences naturelles » qui est majoritaire. La variété des disciplines que l'on peut placer sous la notion de sciences naturelles, qui peut se définir par l'étude de la nature, rend néanmoins difficile l'analyse synthétique des domaines d'expertise des membres. On peut en effet classer sous la terminologie des sciences naturelles des disciplines aux méthodes et objets d'étude aussi variés que la botanique, la mycologie, la zoologie, la géologie et même certains courants de géographie physique. Essayons tout de même de décrire succinctement le profil scientifique de ces experts.

Quelle soit pratiquée dans le cadre universitaire, comme pour Henri Humbert, dans le cadre professionnel, comme Philibert Guinier, ou dans un cadre plus amateurs, comme pour Henry Flon, la botanique est sans conteste la discipline la plus représentées parmi les membres nommés[458]. De manière analogue aux sciences naturelles, une telle discipline peut cependant recouvrir des domaines aux méthodes aussi diverses que la phytosociologie (voir Chapitre 1, Section 1), la systématique[459], l'anatomie, la physiologie végétale[460] ou encore la cytologie[461].

Les modèles d'étude sont aussi très variés. Si certains sont spécialisés dans les phanérogames[462], d'autres étudient les cryptogames[463]. Le bilan de Pierre Chouard sur le déroulement de sa carrière scientifique illustre bien cette diversité :

> « *C'est d'abord la période des recherches sur le terrain, du naturaliste adonné à la botanique herborisante, à la description floristique et écologique de régions ou de milieux encore mal connus. […]*
> *C'est ensuite la période des recherches de morphologie et de biologie, conduisant aux synthèses de la classification et de la phylogénie. Je prends alors pour objet d'étude un groupe de plantes bulbeuses que je connaissais bien dans leur milieu naturel, et j'en fais l'analyse complète de toutes les espèces, depuis les plantules jusqu'aux stades saisonniers de l'état adulte, dans leur forme et leur structure, leurs dimensions, les traits essentiels de leur composition chimique, leurs exigences écologiques, leur répartition géographique, montrant enfin que la synthèse de toutes ces données conduit à une classification rénovée qui exprime les rapports phylogénique les plus probables. […]*
> *C'est enfin la période des recherches expérimentales et physiologiques sur les mécanismes de la croissance et du développement : les remarquables phénomènes de dédifférenciation et de bourgeonnement que je découvrais, dès 1926-1930, sur les organes isolés des plantes bulbeuses m'ont conduit aux recherches d'organogenèse expérimentale. […] Passant, de 1932 à 1939, de Versailles à Bordeaux, à Rennes, puis à Paris, je pouvais cependant, avec des moyens*

[458] Sept membres nommés sur quatorze sont membres de la Société Botanique de France en 1946.
[459] Discipline qui a pour objet d'inventorier et de classer les organismes vivants. Si cette discipline était principalement basée sur les aspects anatomiques, les progrès de la génétique à partir des années 1960 ont permis d'affiner les méthodes de classement phylogénétique (i.e. classement des espèces en fonction de leurs liens évolutifs) et non plus en fonction de critères anatomiques dont la proximité peut être due au hasard des mécanismes évolutifs.
[460] Etude du fonctionnement des organes et des tissus végétaux. Une telle discipline se pratique généralement à partir d'expériences contrôlées, bien souvent en laboratoire.
[461] Etude des cellules des organismes vivants. Une telle discipline se pratique au laboratoire.
[462] Pantes à organes sexuels apparents.
[463] Végétaux sans fleurs.

réduits, souvent dans mon propre jardin, apporter les premières contributions françaises au Photopériodisme et les premiers résultats sur les actions morphogènes des lumières colorées. » (Chouard, 1958, p.11-12)[464]

Un même scientifique peut donc mobiliser différents sous-champs de la botanique au cours de sa carrière. Il peut étudier différentes échelles – de la cellule à l'écosystème –, peut tout aussi bien s'intéresser à la description de ce qu'il voit – comme en anatomie végétale – qu'à la compréhension des mécanismes du développement. Il travaille par ailleurs aussi bien en laboratoire que sur le terrain. Cette trajectoire scientifique variée semble tout à fait commune pour l'époque et correspond à la majorité des botanistes du CNPN.

Les observations sont les mêmes du côté de la zoologie. Au Muséum, elle se trouve représentée dans différentes chaires aux méthodes et applications variées : anatomie comparée, entomologie, malacologie, reptiles et poissons, vers et crustacés, mammifères et oiseaux, entomologie agricole tropicale (voir Borrel, 2014). Dans ce domaine, le CNPN se compose de deux vétérinaires de formation, Edouard Bourdelle et Clément Bressou et d'un zoologiste, René Jeannel. Anatomie comparée, physiologie animale, étude des migrations à l'aide des premiers baguages d'oiseaux, développement de l'élevage d'animaux à fourrure, les activités d'Edouard Bourdelle illustrent bien la diversité des objets d'étude et de leurs applications. Clément Bressou est l'auteur de plus de 150 notes, articles ou mémoires dans différents domaines tels que l'anatomie normale comparée, la tératologie[465], la médecine vétérinaire ou encore l'économie rurale (voir Plassard, 2013). René Jeannel étudie pour sa part la faune cavernicole et s'intéresse particulièrement aux mécanismes évolutifs.

Les domaines sont donc variés et chacun s'attache, avec ses modèles et ses méthodes, à décrire le fonctionnement du vivant, dans une perspective descriptive, de classification ou encore de compréhension des phénomènes évolutifs.

Il est aussi important de noter que ces disciplines sont en général associées à la réalisation de collections. Henri Humbert est responsable de l'herbier du MNHN. Pour Clément Bressou (1960, p.489), Edouard Bourdelle « *attachait une valeur capitale aux collections en Zoologie* ». Ces collections sont essentielles aussi bien pour leur activité scientifique (anatomie comparée, systématique) que dans un but muséologique visant à sensibiliser le public à la découverte de la nature et de sa diversité.

Nombre d'entre eux ont d'ailleurs participé à des voyages au sein de territoire encore peu connu pour enrichir ces collections. Pour certains auteurs (Charvolin et Bonneuil, 2007), ce sont d'ailleurs en partie ces explorations qui furent à l'origine de leur intérêt pour la protection de la nature. A travers leurs travaux scientifiques naturalistes, ils peuvent observer la disparition de la nature telle qu'elle était décrite dans les grands récits naturalistes d'exploration du XIXème siècle. Cet élément constitue probablement un des moteurs personnels de ces naturalistes dans leur engagement en faveur de la protection de la nature, et notamment des espèces animales ou végétales.

Une autre caractéristique qui mérite selon nous d'être soulignée chez ces membres du CNPN est l'intérêt pour la géographie, et notamment la phytogéographie et la cartographie. En dehors de la nomination d'Emmanuel de Martonne, trois botanistes sont membres d'associations de géographes : Pierre Chouard, Henri Gaussen et Louis Emberger. Les deux derniers sont, comme nous l'avons déjà mentionné (voir Chapitre 1, Section 1), responsables de l'élaboration de cartes phytogéographiques. C'est dans ce but qu'est créé en 1947 le « Service de la carte phytogéographique » du CRS qui associe

[464] Chouard, P. (1958). Titres et travaux scientifiques de Pierre Chouard (Paris).
[465] Etude des malformations des êtres vivants

le service de la carte de la végétation[466] dirigée par Henri Gaussen à Toulouse et le service de la carte des groupements végétaux[467] dirigé par Louis Emberger à Montpellier (Rey, 2009).

Sans revenir en détail sur les objectifs de telles cartes destinées à rationaliser l'usage des sols et des ressources naturelles et que nous avons déjà présenté (voir Chapitre 1, Section 1), l'élaboration de ces dernières est susceptible de fournir des informations sur les milieux abritant des associations végétales qu'il s'agirait de protéger.

Nombre de ces scientifiques ont d'ailleurs participé à des études phytosociologiques. Henri Gaussen et Pierre Chouard sont des spécialistes des Pyrénées, le premier a réalisé sa thèse sur les Pyrénées orientales (Gaussen, 1926) [468] et le second a notamment participé à des travaux de phytosociologie aux alentours de la région de Néouvielle, plus à l'ouest (Chouard, 1971)[469]. Henry Flon sera en 1950 l'auteur d'une étude phytosociologique dans la région de Fontainebleau dont il est l'un des plus ardents défenseurs (Flon, 1950 cité dans Froment, 1953)[470]. Philibert Guinier est un spécialiste de l'est de la France, avec des études dans le Jura, autour de Nancy ou en Savoie[471] (Voir Froment, 1953)[472]. Enfin, Henri Humbert est l'auteur d'une étude sur le bassin de la Mauldre en Ile de France (Voir Froment, 1953).

Cette connaissance fine de certains terrains en particulier n'est pas sans conséquence sur les mesures de protection de la nature finalement adoptées. Si on aura l'occasion d'y revenir par la suite, on peut par exemple citer l'action d'Henry Flon en faveur du massif de Fontainebleau ou de celle de Pierre Chouard en faveur de la protection de Néouvielle. La connaissance botanique d'un territoire constitue pour un atout indéniable à sa protection.

André Billy est le seul représentant des Lettres et des Arts. Si, dans le projet de parc national à Fontainebleau de 1913 (voir Chapitre 1, Section 3) ou dans celui de la Commission Consultative des Réserves Artistiques et Biologiques de la forêt de Fontainebleau, les artistes devaient occuper une place importante dans les questions associées à la protection de la nature, cela ne semble plus être le cas à la fin de l'année 1946 avec la création du CNPN.

Henry Flon, qui souhaitait avec la création de la CCRABF encourager la coopération entre forestiers, artistes et scientifiques pour protéger le massif de Fontainebleau semble à l'échelle nationale se reposer avant tout sur des compétences scientifiques naturalistes. Il est d'ailleurs clair sur ce point dès la première séance du CNPN. L'œuvre à accomplir en matière de protection de la nature « *sera d'ailleurs dans l'ordre biologique, le prolongement de l'œuvre accomplie dans l'ordre esthétique par la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages […].* » [473]. Les considérations biologiques associées à la protection de la nature sont sous la responsabilité du CNPN. Les considérations artistiques et esthétiques sont pour leur part l'apanage de la Commission supérieure

[466] Chargé de l'élaboration d'une carte au 200.000ème
[467] Chargé de l'élaboration d'une carte au 20.000ème
[468] Gaussen, H. (1926). Végétation de la moitié Orientale des Pyrénées. Université de Toulouse.
[469] Chouard, P. (1971). Un site d'une exceptionnelle beauté : la réserve naturelle du Néouvielle. Rev. For. Fr. 159.
[470] Flon, H. (1950). L'intérêt des réserves biologiques de la Forêt de fontainebleau au point de vue botanique. Bull. Société Bot. Fr. 97, 213–216, cité dans Froment, P. (1953). La Phytogéographie et la Phytosociologie en France du début du XIX' siècle à nos jours. Bull. Société Bot. Fr. 100, 362–387.
[471] Guinier, P. (1906). Le Roc de Chère : étude phytogéographique. Essai d'application des principes de la géographie botanique à l'étude détaillée d'une région (Annecy).
[472] Froment, P. (1953). La Phytogéographie et la Phytosociologie en France du début du XIX' siècle à nos jours. Bull. Société Bot. Fr. 100, 362–387.
[473] M. Flon, séance inaugurale du CNPN du 13 janvier 1947 (Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales).

des sites, perspectives et paysages (pour plus d'informations sur cette Commission, voir Chapitre 1, Section 2). La protection de la nature se voit ainsi dotée d'arènes de discussions distinguées par le type de préoccupation. Les naturalistes sont dotés pour la première fois en métropole d'un outil pour promouvoir et mettre en œuvre des mesures destinées à assurer la protection des associations, de la faune et de la flore.

Si nous n'avons évoqué dans les deux dernières que les membres nommés, n'oublions pas que le CNPN est aussi, de par ses membres de droit, une instance de discussion plurielle. Au côté d'une majorité de scientifiques[474] se trouvent représentés diverses administrations mais aussi des usagers de la nature, comme le président du Conseil National de la Chasse et de la Fédération Nationale des sociétés de pêche. Au-delà de l'expertise scientifique que peuvent apporter certains membres, elle constitue aussi une instance au sein de laquelle différents intérêts sont susceptibles d'être défendus et constitue selon nous une nouvelle instance d'« arbitrage des intérêts légitimes » (Lascoumes, 1995), cette fois-ci à l'échelle nationale. Nous aurons l'occasion de détailler par la suite la manière dont ces échanges auront lieu au sein de cette instance.

[474] En dehors des membres nommés, on retrouve en effet parmi les membres de droit différentes personnalités scientifiques comme les directeurs du MNHN, du CNRS, de l'Institut National de la Recherche Agronomique ou encore du président de la Société Nationale d'Acclimatation.

CONCLUSION

Nous nous sommes centrés dans ce chapitre sur une période particulière pour mieux comprendre le contexte associé à la protection de la nature en France après la seconde guerre mondiale. Le conflit mondial, puis la Libération, n'ont pas épargné les milieux naturels et leurs ressources. Il semble néanmoins que cela soit davantage la dynamique engendrée par la « nécessaire » modernisation de la France qui soit à l'origine de vives préoccupations de la part des milieux scientifiques et naturalistes.

Héritière d'une longue histoire naturaliste et proche des milieux scientifiques parisiens, la forêt de Fontainebleau fait l'objet d'une attention particulière de la part de certains acteurs. Un petit groupe de naturalistes locaux, soutenu par certains forestiers, lance une campagne destinée à protéger le massif d'une exploitation intensive de ses ressources. Au cœur de ce mouvement, on a retrouvé différentes personnalités déjà actives en matière de protection de la nature dans l'entre-deux guerres mais aussi un nouvel acteur au rôle déterminant à la sortie de la guerre, Henry Flon. Ce dernier profite de ses relations et d'un contexte plutôt favorable pour instituer une Commission Consultative qui viendra s'impliquer dans un certain nombre de décisions visant à gérer le massif. Ils parviennent dans ce cadre à obtenir la mise en place dans la forêt de Fontainebleau de plus de 600 hectares de réserves biologiques en 1953, après de longues négociations.

Fort de son succès dans la création de la CCRABF, Henry Flon parvient entretemps à étendre ses revendications locales de protection de la nature à l'ensemble du territoire métropolitain et à faire signer un décret rédigé de sa main instituant un Conseil National de la Protection de la Nature, destiné à mettre en place des parcs nationaux et des réserves naturelles dans l'hexagone. La création de ces deux instances fournit ainsi au lendemain de la seconde guerre mondiale un canal de discussion privilégié des scientifiques avec l'État et des instruments supplémentaires de légitimation d'une forme de protection biologique de la nature.

Profitons de cette conclusion pour revenir sur le cadre théorique fourni par les travaux sur la construction des problèmes publics que nous avions présenté en introduction. Avant de nous intéresser aux cinq opérations distinguées par Erik Neveu (2015) – identification, cadrage, justification, popularisation et mise en politique – intéressons-nous d'abord à l'identité de ces entrepreneurs de cause qui sont parvenus à mettre en place à l'échelle locale et nationale deux instances de consultation destinées à mettre en œuvre des mesures de protection de la nature.

On retrouve parmi les acteurs impliqués à l'échelle locale du massif de Fontainebleau ou nationale, de par leur participation en tant que membre du CNPN, un certain nombre de personnalités que nous avions déjà rencontrés au cours de notre premier chapitre. Ceci confirme bien la préexistence d'un courant de protection de la nature précédant la seconde guerre mondiale. Ce courant, que nous avions qualifié de savants, se dote d'une expertise propre dans la manière de protéger la nature. Fontainebleau nous semble particulièrement intéressant pour illustrer les méthodes de ces acteurs.

Le petit groupe de naturalistes impliqué dans la protection du massif élabore un discours expert à partir de leurs connaissances naturalistes, destiné à faire voir et faire valoir l'importance de cette forêt. Ils mobilisent en effet nombre de critères biologiques pour légitimer l'intérêt de mettre en œuvre des mesures de protection – e.g. existence d'un carrefour biogéographique, diversité des espèces, distribution particulière de certaines espèces –.

Au-delà de défendre la protection d'éléments de nature qu'ils révèlent aux yeux des forestiers et gestionnaires du massif, il s'agit aussi de choisir les sites les plus adaptés, et de leur associer des modalités de gestion adaptées. La réserve intégrale, et par extension le climax, est loin d'être la

solution privilégiée au sein de cette forêt. Si la mise en place de telles réserves permet d'étudier la trajectoire évolutive d'un milieu sans intervention humaine, elle ne peut à elle-seule garantir la diversité des espèces qu'ils souhaitent conserver. Le maintien de certaines associations nécessite une gestion particulière des milieux. Seule une observation minutieuse de la nature, basée sur des connaissances naturalistes est à même de déterminer la nature de ces protections. Les naturalistes s'outillent et s'érigent donc peu à peu en experts d'une forme particulière de protection de la nature basée sur des critères biologiques. Ils concurrencent d'ailleurs la manière de gérer ces forêts de la part des Eaux et Forêts, ce qui n'est pas sans créer certaines résistances de la part de cette administration à qui on peut attribuer la paternité de nombre de mesures de protection de la nature[475].

Ce groupe de naturaliste, qui se compose à la fois de scientifiques, de notables et de membres des Eaux et Forêts et à la tête duquel on retrouve Henry Flon, s'engage dans une campagne pour faire reconnaître les problèmes posés par la destruction de la nature. Néanmoins, Henry Flon ne jouit pas du même capital scientifique qu'un Henri Humbert ou un Philibert Guinier. C'est par l'intermédiaire de l'association des Amis de Fontainebleau, haut lieu de socialisation de l'élite Bellifontaine et dont il est le secrétaire général, qu'il lance la campagne de protection du massif en 1944. Il parvient à ce titre à activer certaines relations et à enrôler des acteurs clés qui permettront de légitimer le problème de l'exploitation du massif. Le Comte de Montesquiou, André Billy et Philibert Guinier nous semblent constituer trois catégories clés d'acteurs qui vont permettre le succès de son entreprise. Le capital social du premier, président de la Société des Amis de la Forêt de Fontainebleau, lui permet de légitimer sa démarche auprès d'un certain nombre d'acteurs. Les liens qu'entretient le second avec un prestigieux journal national permet de rendre public le problème. Enfin, le soutien du dernier lui assure une certaine influence et légitimité auprès de l'administration, facilitant l'obtention d'une décision favorable à leur entreprise. La création de la CCRABF, sur laquelle a probablement capitalisé Henry Flon pour créer le CNPN, n'a probablement été possible qu'en raison de la multipositionnalité et des relations notabiliaires de ces acteurs.

Dans ce récit que nous avons fait de la protection du massif de Fontainebleau et de la création du CNPN, dans quelle mesure retrouve-t-on les opérations classiquement admises de mise en politique d'un problème ?

A l'échelle locale, on retrouve bien l'ensemble des étapes que nous avons exposé en introduction. Nul doute que le groupe d'acteurs dont nous venons de parler a participé à l'identification du problème. Jusqu'en 1944 et la mobilisation d'Henry Flon et de son réseau, l'exploitation du massif de Fontainebleau n'est pas perçue comme un problème mais plutôt comme une solution pour le ministère de l'Économie Nationale puisqu'elle permet de faire face à une demande importante de bois. Ce groupe d'acteurs se mobilisent alors publiquement pour mettre en récit et faire valoir une autre définition de cette situation.

En invoquant à la fois la perte irréversible d'un patrimoine scientifique, historique, esthétique et biologique, ils parviennent à attirer l'attention des pouvoirs publics sur l'enjeu que représente l'exploitation des séries artistiques du massif de Fontainebleau. Dans ce cadrage présentant la forêt comme un bien commun, l'expertise naturaliste contribue à « *produire la démonstration ou l'impression que "son" problème est grave* ». Le massif ne doit pas être simplement perçu comme une réserve de bois que l'on pourrait exploiter à notre guise ou même comme un paysage hérité des peintres de Barbizon mais aussi comme un territoire exceptionnel de par la diversité des habitats et des espèces de faune et de flore que l'on y trouve. A l'échelle du massif, si les premières mesures de

[475] Voir Chapitre 1.

protection de la nature étaient le résultat de l'implication d'artistes peintres, les considérations biologiques et scientifiques semblent supplanter les autres considérations.

Les différentes affaires qui émaillent la gestion du massif font également régulièrement les titres de la presse locale et même, grâce à André Billy, de la presse nationale par l'intermédiaire du *Figaro*. La situation problématique – une exploitation jugée abusive du massif – et la solution – mettre fin à cette exploitation – sont donc popularisées grâce aux liens que certains acteurs entretiennent avec des journalistes acquis à leur cause.

La mise en politique du problème aboutit avec la création de la CCRABF et quelques années plus tard la mise en place de réserves artistiques et biologiques sur plus d'un millier d'hectares de la forêt.

A l'échelle nationale, il nous semble que la trajectoire du problème que constitue la destruction de la nature est loin de bénéficier d'une situation aussi favorable qu'au sein du massif de Fontainebleau. L'absence de débat tant au sein de l'administration qu'au sein des instances législatives ne facilite pas la popularisation des enjeux de protection de la nature. Les préoccupations biologiques associées à la création du CNPN semblent rester confinées aux seuls experts naturalistes et aux administrations déjà en charge du problème de protection de la nature avant la seconde guerre mondiale – sites et Eaux et Forêts –. Comme nous l'avons vu, l'identification, le cadrage et la justification du problème de protection de la nature sont par ailleurs étroitement liés, dans le cas de Fontainebleau, aux propriétés très particulières et locales de cette forêt, qui n'ont pu être révélées qu'à partir d'observations de terrain. Il est aussi probablement plus difficile d'étendre ces justifications et revendications à l'échelle nationale. La mise en politique du problème de protection de la nature basée sur des considérations biologiques se fait donc de manière discrète et géographiquement située. On peut dès lors se demander quelles seront les conséquences de cette mise en politique particulière et si la création du CNPN constitue bien le signe de la création d'une politique publique de protection de la nature particulière basée sur des considérations biologiques. C'est à cette problématique que nous tenterons de répondre dans les chapitres qui vont suivre.

Chapitre 3 : La constitution d'une communauté épistémique et le rôle de ses membres dans la diffusion en France des problématiques de protection de la nature (1947-1970s)

INTRODUCTION

Si la construction d'un problème public ne peut être réduite à un simple exercice rhétorique, l'usage des mots contribue sans conteste à élaborer une vision ou « cadrage » particulier d'un problème public. Les discours permettent en effet de définir les contours d'un problème, les justifications destinées à légitimer sa prise en charge et présenter les solutions jugées favorables à sa résolution. Si l'analyse des discours ne peut faire l'économie d'une étude des acteurs qui les portent, et des réalisations concrètes pour résoudre un problème public[476], c'est bien à ces constructions rhétoriques que nous avons dédié ce chapitre pour mieux comprendre la manière dont les scientifiques ont cadré le problème de protection de la nature à une échelle plus globale que celle de Fontainebleau à laquelle nous avons consacré une section de notre dernier chapitre.

Comme nous avons pu le voir jusqu'ici, les discours ont contribué à forger différentes représentations de la nature qui ont engendré autant de modalités de protection et de gestion. Nous avons distingué dans le premier chapitre trois visions idéales-typiques : celles d'une nature perçue comme un patrimoine esthétique, un patrimoine biologique ou un capital de ressources. Nous avons aussi montré que ces différentes visions pouvaient s'hybrider, et par là même les acteurs s'allier en fonction des opportunités pour justifier la mise en place de mesures de protection de la nature. Or, la création du CNPN nous semble constituer un virage dans la dynamique engagée depuis le XIXème siècle pour protéger la nature.

Cette instance offre en effet à certains acteurs – que nous avons nommés depuis le début de la thèse par les termes de « savants », « naturalistes » ou encore « scientifiques » – un outil privilégié pour légitimer et favoriser la prise en compte des considérations biologiques dans la protection de la nature. Avec la création du CNPN, on assiste donc à l'échelle nationale à une possible autonomisation des enjeux biologiques et scientifiques. Singularisation à laquelle nous avons d'ailleurs assisté dans le cas de Fontainebleau.

Le récit de la création des réserves biologiques nous a en effet permis de montrer l'existence d'un discours expert distinct des autres préoccupations – esthétique et ressourciste – et capable de justifier à lui seul la création de « réserves biologiques ». Si les réserves naturelles de la SNA constituaient déjà des mesures de protection mises en place selon des critères scientifiques, elles étaient l'œuvre d'une société savante et non d'une décision commune avec l'État – en l'occurrence l'administration des Eaux et Forêts –. Fontainebleau représente donc une des premières expériences en matière de protection de la nature d'après-guerre menée par l'État et sur des considérations biologiques.

Or, cette vision scientifique de la protection de la nature, relayée par les naturalistes locaux a contribué, comme nous l'avons vu, à privilégier certaines modalités de gestion de la nature plutôt que d'autres – la protection de milieux variés plutôt que l'exploitation durable des ressources ou la protection d'un paysage – et opère donc des choix qui n'ont rien de neutre.

Le discours expert élaboré à l'échelle du massif de Fontainebleau est bien le résultat de préférences (e.g. préférence pour les espèces autochtones), construites notamment à partir de la mobilisation de connaissances spécifiques sur la nature (e.g. nécessité de reconnaitre une espèce autochtone d'une espèce allochtone). Elles conduisent alors à des modalités de gestion particulière (e.g. intervention dans les réserves biologiques pour favoriser le chêne) se basant elles aussi sur des

[476] Nous réservons l'analyse des réalisations en matière de protection de la nature aux chapitres suivants (voir notamment les chapitres 5 et 6).

observations particulières de la nature (e.g. la dynamique évolutive de certaines parties de la forêt de Fontainebleau tend à privilégier d'autres espèces que le chêne en cas de non-intervention).

Ces observations et connaissances sur la nature constituent en premier lieu des savoirs que l'on peut qualifier de « scientifique ». Leur mobilisation dans le cadre de la mise en œuvre de mesures de protection de la nature s'apparente alors bien à une pratique d'« expertise » qui est généralement définie comme « *la mise en œuvre de connaissances spécifiques pour l'action* » (Lascoumes, 2005). L'autorité conféré par le caractère « scientifique » de ces savoirs ne doit pas occulter la part de subjectivité dans la production de ces savoirs mais aussi dans leur utilisation pour l'action.

Rappelons premièrement que la nouvelle sociologie des sciences qui se développe à la fin des années 1980 a permis de relativiser la notion de « vérité scientifique » (Callon, 1989 ; Latour et Biezunski, 2010) et de désacraliser le caractère neutre du « savoir scientifique ». Un énoncé, pour s'imposer comme « vrai », doit passer par un certain nombre d'étapes qui ont parfois moins à voir avec son caractère de vérité qu'avec des logiques sociales spécifiques au champ scientifique.

Comme nous l'avons rapidement évoqué au cours du premier chapitre, l'institutionnalisation progressive de l'écologie n'est pas sans lien avec l'exploitation durable des ressources naturelles qui a nécessairement favorisé son développement et par là même une vision dynamique et évolutive des associations végétales. Certains « énoncés scientifiques » peuvent être le résultat d'une demande sociale, économique ou politique et ne sont pas neutres et leur production ne sont pas exempts de conflits de valeurs.

Deuxièmement, la mobilisation de ces énoncés scientifiques dans le cadre d'une procédure d'expertise est loin d'être évidente et naturelle. Ces énoncés scientifiques nécessitent une certaine transformation, une transgression des limites du savoir scientifique, du fait de leur intégration dans le « *dynamisme de la prise de décision* » (Roqueplo, 1997, p.15), qui les transforme en « énoncés d'expertise ». Pour Philippe Roqueplo (1997, p.18-19), « *d'une façon générale, le scientifique ne dispose pas de réponse aux questions qui lui sont posées […]. Conscient de cette situation, le scientifique […] dira, sur la base de son savoir, ce qu'il pense, ce dont il est convaincu* ». Le produit de l'expertise, y compris scientifique, ne doit dès lors pas être considéré comme neutre mais plutôt comme une ressource parmi d'autres à disposition des acteurs pour influencer une décision.

Ces deux éléments justifient amplement que l'on s'intéresse à la manière dont les naturalistes, parvenus après la seconde guerre mondiale à se doter d'une instance à travers laquelle ils peuvent légitimer et mettre en œuvre une protection de la nature basée sur des enjeux biologiques, vont construire leur argumentaire destiné à légitimer l'enjeu biologique de protection de la nature. Cette ambition va nous demander un certain décentrement vis-à-vis du CNPN sur lequel nous reviendrons dans les trois chapitres suivants.

La construction du discours scientifique d'après-guerre est en effet indissociable d'un contexte international favorable à la protection de la nature avec l'accent donné à la problématique des ressources naturelles et la création de l'Union Internationale pour la Protection de la Nature (UIPN) en 1948 qui deviendra en 1956 l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN). Les acteurs à l'origine de l'UIPN, parmi lesquels on retrouve bon nombre de naturalistes français, vont constituer une véritable « communauté épistémique » et élaborer, diffuser et légitimer un cadrage particulier du problème de la protection de la nature que nous tâcherons, dans la première section, d'analyser.

Nous empruntons ici la notion de « communauté épistémique », définie par Peter Haas (1992, p.3) comme un « *réseau de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnue dans un*

domaine particulier qui peuvent faire valoir un savoir pertinent sur les politiques publiques du domaine en question ». L'existence d'une telle communauté repose sur quatre facteurs que l'on peut résumer comme suit, (i) un ensemble commun de croyances normatives et de principes, (ii) des croyances partagées sur les causalités du problème, (iii) des notions communes de validité des connaissances dans le domaine et (iv) une entreprise politique commune.

Nous verrons qu'une telle notion, surtout utilisée pour analyser l'influence des réseaux d'experts internationaux dans l'émergence et le traitement des problématiques environnementales, s'adapte très bien à la description de notre propre réseau d'experts et nous permetttra dans la suite de comprendre la manière dont certains concepts et idées scientifiques ont pu diffuser à l'échelle nationale.

L'analyse de l'émergence et de l'activité de ce réseau d'experts nous renseignera par ailleurs sur la manière dont ils ont contribué à élaborer un cadrage particulier de la protection de la nature qui visa notamment à faire de ce problème un enjeu global. Ce cadrage ne fut pas sans conséquence sur l'émergence d'une nouvelle perception de la nature basée sur le développement de l'écologie « systémique » qui contribua à terme au développement de ce que nous appelons aujourd'hui les « services écosystémiques ».

Pour analyser cette internationalisation de la problématique, nous nous sommes basés principalement sur la littérature existante sur le sujet que nous avons complété par l'analyse de certains documents de l'époque[477].

Une fois l'analyse de ce cadrage réalisé, nous nous poserons dans la deuxième section la question de savoir dans quelle mesure les scientifiques français vont relayer ce cadrage du problème. Roger Heim, vice-président puis président de l'UIPN/UICN de 1954 à 1958 et Jean Dorst, qui fut vice-président de la commission de sauvegarde en charge des espèces menacées à l'UICN, font partie de ces personnalités françaises impliqués à la fois à l'échelle internationale et nationale. Tous deux directeurs du MNHN, respectivement de 1951 à 1965 et de 1976 à 1985, furent aussi à ce titre membres de droit du Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN). Ils représentent donc des acteurs centraux pour mesurer l'évolution de la construction scientifique du problème de protection de la nature en France. Véritables militants de la cause, ils se sont tous deux engagés dans une entreprise de vulgarisation destinée à légitimer auprès du plus grand nombre le problème de la protection de la nature. C'est à partir de leurs ouvrages et prise de paroles publiques que nous analyserons la manière dont ils perçoivent et construisent, à leurs époques respectives, le problème de protection de la nature.

Comme l'indique Erik Neveu (2015, p.9), penser les problèmes « *en termes de construction exige […] une grande attention empirique aux acteurs, aux institutions, aux contextes historiques* ». C'est bien dans cette perspective que ce chapitre s'inscrit pour comprendre les processus de (re)cadrages. L'analyse des discours qui s'élaborent et se diffusent sur la destruction de la nature, la disparition des espèces ou l'amenuisement des ressources naturelles permet d'éclairer la place de ce problème durant les décennies d'après-guerre. Cette analyse nous fournira par ailleurs les clés pour interpréter, dans les chapitres suivants, la manière dont fut mise en œuvre la politique de protection de la nature à l'échelle de l'hexagone.

[477] Parmi ces documents nous avons basé cette section sur les ouvrages de Fairfield Osborn et William Vogt (voir Section 1), deux auteurs de best-sellers considérés comme parmi les œuvres fondatrices de l'environnementalisme global (voir Desrochers and Hoffbauer, 2009; Mahrane, 2015; Robertson, 2012), ainsi que sur différents rapports publiés à la suite des conférences internationales organisées par l'UIPN/UICN.

Section 1 : Un contexte international favorable à l'émergence d'une problématique liant protection de la nature et utilisation de ses ressources

Comme nous l'avons mentionné en introduction, il convient dans un premier temps de revenir sur le contexte international d'après-guerre.

Pour cela, nous évoquerons d'abord les racines de ce que Yannick Mahrane *et al.* (2012) ont appelé le « discours environnemental global » au travers de l'analyse de deux ouvrages américains considérés comme pionniers dans la prise de conscience concernant l'amenuisement des ressources naturelles. Comme nous allons le voir, les différentes problématiques que nous avons déjà eu l'occasion de discuter, comme l'érosion des sols ou encore la surexploitation des ressources, vont se trouver associées au problème de la démographie dans un cadrage qui va donner un élan nouveau et global à la problématique de destruction de la nature.

Ces ouvrages permettront d'éclairer la naissance de l'Union Internationale pour la Protection de la Nature, que nous aborderons dans la deuxième partie de cette section. Si aucune instance du système onusien qui naît à la fin des années 1940 ne prend directement en charge le problème, l'UNESCO va tout de même soutenir la création d'une organisation internationale en faveur de la protection de la nature composée de représentant d'États, d'agences gouvernementales, d'associations et sociétés savantes et d'experts. Nous en profiterons pour analyser son action et son évolution jusqu'aux années 1970 pour comprendre comment le problème de la protection de la nature est pris en charge à l'échelle internationale.

Ceci nous amènera à discuter, dans la troisième et dernière section, des évolutions de l'écologie et notamment de l'émergence de l'écologie systémique, largement soutenue au niveau international par les instances onusiennes et l'UICN.

1. Les racines du mouvement environnementaliste global au lendemain de la seconde guerre mondiale

A l'échelle internationale, le lendemain de la seconde guerre mondiale correspond pour certains auteurs à l'émergence du « discours environnemental global » (Mahrane *et al.*, 2012). Différents travaux ont montré l'influence des *bestsellers* de deux naturalistes américains, Fairfield Osborn[478] et William Vogt[479] dans la constitution d'un tel mouvement (Desrochers et Hoffbauer, 2009 ; Mahrane *et al.*, 2012 ; Robertson, 2012). Ces deux ouvrages, publiés en 1948 et traduits peu après leur parution dans respectivement 13 et 9 langues dont le français[480] sont susceptibles d'avoir touchés entre 20 et 30 millions de personnes à travers le monde. Ils sont à ce titre considérés comme les plus grands ouvrages à succès sur la thématique environnementale avant le célèbre ouvrage de Rachel Carson, *Silent Spring* (voir sur ce point Linnér, 2003, cité dans Desrochers et Hoffbauer, 2009).

Mahrane *et al.* (2012) dégagent quatre caractéristiques de cet environnementalisme global. La première est le caractère mondial qu'ils donnent à l'enjeu environnemental. La deuxième porte sur l'alarmisme des constats. Une telle crise est décrite comme ayant des conséquences sur la survie même de l'humanité. La troisième est de placer l'enjeu démographique en tête des causes de

[478] Osborn, F. (1948). *Our plundered planet* (Boston: Little Brown and Company).
[479] Vogt, W. (1948). *Road to survival* (New York: Sloane Associates).
[480] Osborn, F. (1949). *La planète au pillage* (Paris : Payot) ; Vogt, W. (1950). *La faim du monde* (Hachette).

l'émergence de nombreux problèmes interconnectés (érosion des sols, surexploitation des ressources naturelles, menaces sur les espèces de faune et de flore). La seconde guerre mondiale et les crises d'approvisionnement en matières premières auraient contribué à révéler la finitude des ressources planétaires. Dans un tel contexte, les arguments malthusiens sont repris et réintégrés dans le discours environnementaliste. Enfin, la quatrième et dernière caractéristique réside dans le fait que ce constat est alimenté à partir de données chiffrées (e.g. démographie, production agricole).

Ce n'est qu'en se replongeant dans ces ouvrages et en nous intéressant plus particulièrement à la place qu'y occupe la disparition des espèces de faune et de flore, que l'on peut comprendre le contexte d'émergence d'un tel mouvement.

1.1. La finitude des ressources au cœur des préoccupations

La lecture de ces deux ouvrages révèle bien le caractère central des « ressources naturelles ». La nature fournit en effet quatre éléments essentiels aux sociétés humaines :

> « *Il existe quatre éléments majeurs qui rendent possible non seulement notre vie mais, dans une large mesure, l'économie industrielle sur laquelle repose la civilisation : l'eau, le sol, la vie végétale [...], la vie animale [...].* » (Osborn, 1948, p.49, traduit de l'anglais par nous)

Parmi ces quatre, le « sol », et plus particulièrement l'humus, est la ressource qui cristallise le plus l'attention. Si la couche superficielle humifère faisait déjà l'objet d'une attention importante des scientifiques français dans les milieux tropicaux (voir Chapitre 1, Section 2)[481], son intérêt est ici généralisé à l'ensemble de la planète. Les auteurs décrivent un contexte de pénurie dans lequel l'augmentation de la production végétale se révèle cruciale :

> « *Nous avons désormais besoin de produire de plus en plus de plantes, source de vie. Les grands titres des journaux nous le disent pratiquement chaque jour. Au moment où ce livre est rédigé et lu, des hommes, des femmes et des enfants sont en train de mourir de faim.* » (Vogt, 1948, p.20-21, traduit de l'anglais par nous)

Les pénuries de certaines ressources (e.g. bois, nourriture) durant la seconde guerre mondiale ont largement affecté les perceptions sur l'état de l'environnement et contribué à révéler les limites physiques associées à la production de ces ressources naturelles, et en premier lieu la nourriture.

Pour évoquer ces limites, William Vogt (1948, p.21) mobilise la notion « *potentiel biotique* » d'un espace. Il la définit comme un seuil maximal de ressources naturelles déterminé par différents facteurs biotiques et abiotiques. Dans un contexte d'accroissement de la population, il s'inquiète et alerte sur le dépassement du potentiel biotique de nombreux espaces et par conséquent, l'impossibilité d'assurer sur le long terme une qualité de vie correcte à l'ensemble des habitants de la planète.

Dans un tel contexte, la protection de la couche productive du sol est cruciale. L'humus n'est plus seulement nécessaire à la préservation des « vestiges climaciques », il devient dans ces discours un enjeu de bien-être des populations et même de survie de l'humanité. Selon ces auteurs, la dégradation de la couche de sol superficielle est le résultat d'une surexploitation des couverts végétaux qui contribue à diminuer le potentiel biotique d'un espace. Les conséquences de telles dégradations sur le cycle de l'eau ne font alors qu'amplifier le problème :

[481] Rappelons en effet l'intérêt porté par Henri Humbert (1937) pour la protection de la « couche humifère superficielle », élément nécessaire au développement des formations climaciques.

« *A moins qu'il y ait de la végétation pour le protéger, le sol s'en ira avec l'eau.* » (Vogt, 1948, p.103, traduit de l'anglais par nous)

La végétation, le sol et l'eau sont ainsi liés par un destin commun sur lequel il s'agit de veiller dans une perspective proche de celle des naturalistes que nous avons croisé au premier chapitre (voir Chapitre 1, Section 2)

1.2. Les « sciences de la conservation » au secours de l'humanité

On retrouve en effet dans leurs récits bon nombre d'éléments mobilisés par les premiers écologues et naturalistes (voir Chapitre 1, Section 1 et Section 2). Ceci est d'autant moins étonnant que ces deux auteurs sont aussi des naturalistes[482] et probablement familiers des travaux de Clements sur le danger de la désertification (voir Chapitre 1, Section 1). On retrouve d'ailleurs des références au climax dans l'ouvrage de William Vogt (1948, voir à partir de la p.87). Tout comme les scientifiques français le font depuis l'entre-deux guerre, ces auteurs mobilisent à leur tour les concepts des sciences de la végétation.

Autre point commun avec les naturalistes, ils insistent sur l'importance des interactions entre les êtres vivants, comme l'illustre ce passage du livre de Fairfield Osborn :

« *Tous les éléments constitutifs de la machine de la nature sont dépendants les uns des autres. Si l'on enlève une partie essentielle, la machine tombe en panne. [...] Cette interdépendance des éléments est, en vérité, la loi fondamentale de la nature. C'est pourquoi, si l'homme ne la respecte pas, la nature ne travaillera pas pour lui.* » (Osborn, 1948, p.48, traduit de l'anglais par l'auteur)

Profitons-en pour noter la référence à une « *machine de la nature* » et à son fonctionnement dont l'image sera reprise en France par Jean Dorst (voir Section 2 de ce chapitre). A travers cet extrait, on peut aussi souligner la proximité idéologique avec ce qui est plutôt appelé en France l'« équilibre naturel ».

Un autre élément nous semble enfin être partagé avec les savants rencontrés au chapitre précédent, celui de reconnaître la complexité des systèmes vivants et l'incapacité pour l'être humain de reproduire son fonctionnement :

« *La grande et ultime illusion serait que l'homme pourrait fournir un substitut aux mécanismes élémentaires de la nature. […] L'Homme doit reconnaître la nécessité de coopérer avec la nature.* » (Osborn, 1948, p.201, traduit de l'anglais par nous)

Ce point résonne avec l'objectif des réserves forestières mises en place dans le sud de la France dans les années 1930 et avec la célèbre maxime des Eaux et Forêts : « imiter la nature, hâter son œuvre ». L'objectif de la mise en place d'un certain nombre de réserve était bien de mieux comprendre le fonctionnement des associations végétales pour s'en inspirer et espérer augmenter la productivité de ces systèmes. La coopération avec la nature était ainsi rendue nécessaire. De cette complexité découle selon nous une autre caractéristique forte de ce mouvement qui n'a pas attiré l'attention de Yannick Mahrane et al. (2012) mais qui nous semble pourtant digne d'intérêt, celle de l'absence de foi dans le progrès technique.

[482] Henry Fairfield Osborn Jr., après une carrière d'homme d'affaire, s'investit dans la protection de la nature à partir des années 1930 et devient président de la New York Zoological Society en 1940 pendant 28 ans. William Vogt est pour sa part ornithologue et fut notamment conservateur dans la réserve d'oiseaux du Parc d'État de Jones Beach dans l'État de New York au début des années 1930. Pour plus d'informations, voir Desrochers et Hoffbauer (2009).

Fairfield Osborn consacre un chapitre entier au « mirage de la science »[483] et indique bien que la restauration d'un élément aussi complexe que le sol est impossible. William Vogt (1948, voir notamment p.104), moins prolixe sur ce sujet, suggère pour sa part que la conservation de l'environnement ne se fera pas sans une baisse du niveau de vie. C'est d'ailleurs sur ce pessimisme technique et scientifique que le livre sera sévèrement critiqué dans certains comptes rendus de lecture. On peut par exemple citer la critique de Karl Brandt (1950) publiée dans le journal *Land Economics* qui juge le livre « mauvais » parce qu'il échoue à prendre en compte les progrès que peuvent apporter les nouvelles techniques comme la génétique.

La reconnaissance de cette complexité et le rejet d'une vision prométhéenne de l'être humain ne signifie cependant pas que la science n'a aucun rôle à jouer. William Vogt (1948) insiste bien sur l'importance de la recherche scientifique et de sa diffusion auprès des organisations internationales et des gouvernements. Dans les deux cas, ils louent l'importance des « sciences de la conservation », dont font partie les sciences du végétales, comme les seules aptes à gérer les ressources naturelles. Ils contribuent donc à placer les futurs écologues comme les experts d'une cause qu'ils contribuent à révéler au grand public, celle d'une gestion rationnelle des ressources.

Si leur ouvrage consacre donc l'importance des ressources naturelles que sont le sol, l'eau et la végétation, prise au sens d'un couvert végétal indéterminé, qu'en est-il des enjeux de disparition de la faune et de la flore qui occupent à l'époque de plus en plus les naturalistes en France (voir Chapitre 2, Section 1) ? Quelle place cet enjeu prend-il dans cette vision dominée par les « ressources naturelles » ?

1.3. Une préoccupation mineure vis-à-vis de la disparition de la faune et de la flore

Si l'enjeu de disparition de la faune et de la flore est ponctuellement évoqué par les deux naturalistes, force est de constater qu'il est bien secondaire vis-à-vis de celui, crucial pour l'humanité, que représente la dégradation du sol, de la ressource en eau ou de la végétation. Il est d'ailleurs intéressant de noter que la plupart des reviews que nous avons pu consulter de ces deux ouvrages ne s'intéressent pas ou peu à la disparition des espèces (voir par exemple Brandt, 1950; Hunt, 1948; Leopold, 1948; McDonald, 1948). Comme l'illustre par exemple le passage suivant tiré de Desrochers et Hoffbauer (2009, p.37), c'est bien le sol et l'eau qui cristallisent l'attention :

> « *Les deux [Osborn et Vogt] pointent dans la bonne direction. Ils ont mis le doigt sur le vol du sol et de l'eau. Le système économique et commercial rend rentable la destruction des éléments qui nous fournissent notre nourriture, nos vêtements, nos maisons et nos gadgets - et, bien sûr, en fin de compte, nous constituent*. » (McDonald, 1948, p.26, traduit de l'anglais par nous)

Si, comme le montre la citation précédente, les conséquences d'une perte de productivité des sols ou du manque d'eau sont identifiables facilement, celles de la disparition des espèces, notamment faunistique, semblent plus difficilement évaluables.

Nombre d'espèces animales ont disparu sans pour autant perturber le fonctionnement des sociétés humaines, ce qui n'est pas sans poser de problème pour populariser la cause :

> « *[…] il est difficile de se résoudre à parler de la vie animale du seul point de vue de son utilité ou, disons, de ses contributions à la fertilité de la terre. [...] La question peut être résolue en reconnaissant que lorsque l'on tue d'autres créatures sans comprendre ce qu'elles apportent aux processus naturels, l'homme contribue à sa propre détérioration.* » (Osborn, 1948, p.49, traduit de l'anglais par nous)

[483] « *The Flatery of science* » dans le texte.

La perturbation des « *processus naturels* », terme qui se substitue ici à celui d'« équilibre naturel » préféré par les naturalistes français, est provoquée par la disparition des espèces de faune et de flore. Si la perturbation de ces processus constitue bien une source de dangers, ces derniers restent difficile à mesurer, ce qui ne facilite probablement pas la visibilisation de l'importance que revêt la lutte contre la destruction des espèces.

Cette place secondaire accordée à l'enjeu de l'extinction des espèces par ces deux naturalistes s'explique aussi par le contexte géopolitique d'après-guerre. L'enjeu pour les États-Unis est de faire accéder le bloc occidental à l'abondance et à la consommation de masse. Les États-Unis instaurent pour cela un nouvel ordre commercial avec les célèbres accords de Bretton Woods en 1944 qui instituent la Banque Internationale pour la Reconstitution et le Développement, aujourd'hui Banque Mondiale et le Fonds Monétaire Internationale (FMI). Dans ce nouveau système économique mondial, les ressources naturelles utilisables constituent un enjeu géopolitique majeur (voir sur ce point Mahrane et al., 2012). Dans l'immédiat, ce sont bien les ressources biotiques utilisables et les ressources abiotiques (e.g. uranium, aluminium) qui sont au centre des préoccupations et non le potentiel futur que peut représenter les espèces de faune et de flore.

1.4. Conclusion : la création d'un système onusien plus « ressourciste » que protectionniste

Si au même moment, des discours naturalistes s'élaborent à l'échelle locale pour légitimer la protection de divers objets de nature tels que la diversité des espèces, l'endémisme ou la distribution particulière de certaines plantes, le discours environnementaliste global favorise lui la prise en compte des ressources naturelles.

Le système onusien qui se met en place dans l'après-guerre témoigne bien de ces orientations « ressourcistes ». Parmi les organismes créés, aucun n'a en charge le problème de la protection de la nature, prise dans le sens de la protection de milieux naturels spécifiques ou d'espèces particulières de faune et de flore. A travers la création de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture[484] (FAO), ce système se focalise sur des ressources biotiques bien particulières que sont les ressources agricoles ou sylvicoles.

Le problème de protection de la nature va malgré tout bénéficier du soutien d'une autre organisation onusienne, l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture[485] (UNESCO), qui soutint dès 1946 la création de l'Union Internationale pour la Protection de la Nature (UIPN).

2. L'Union Internationale pour la Protection de la nature et la création d'une communauté épistémique autour de l'enjeu de protection de la nature

2.1. Réactiver d'anciens projets internationaux

Le mouvement international de protection de la nature ne débute pas après la seconde guerre mondiale. Un certain nombre de conventions internationales avaient déjà été signées dès le début du XXème siècle[486]. La première moitié du XXème siècle voit aussi la création d'une organisation

[484] Créé en octobre 1945 à Québec.
[485] Créé en novembre 1945 à Londres.
[486] On peut citer de nouveau la Convention Internationale sur la Protection des oiseaux utiles à l'agriculture, signée par 12 pays en 1902 (Boardman, 2014) ou les Conventions de Londres de 1900 et 1933 concernant la protection de la faune en Afrique.

internationale de protection des oiseaux. En 1922, une conférence internationale sur la protection des oiseaux organisée à Londres par le président de la *National Audubon Society* et débouche sur la création d'un comité international pour la protection des oiseaux, organisation encore existante aujourd'hui sous le nom de *BirdLife International* (Adams, 2004 ; Holdgate, 1999).

A l'échelle internationale, l'idée de créer une institution qui aurait pour tâche de prendre en charge le problème de protection de la nature est émise dès 1909 lors d'un Congrès International de Protection de la Nature organisé à Paris (Adams, 2004). Si ce vœu aboutit en 1913 à la création de la Commission consultative pour la protection internationale de la nature à la suite d'une réunion à Berne à laquelle participèrent 14 pays dont la France, la première guerre mondiale viendra stopper cette dynamique (pour plus de détail sur cette organisation, voir Büttikofer, 1946[487]).

Le projet est néanmoins relancé au milieu des années 1920 lors notamment des réunions de l'Union Internationale des Sciences Biologiques[488]. Sous l'impulsion des comités nationaux de protection de la nature Belge, Néerlandais et Français[489], il fut créé lors d'une réunion internationale organisée à Bruxelles en 1928 l'*Office International de Documentation et de Corrélation pour la Protection de la Nature*. L'institution a alors pour but de « *centraliser, classer, publier et fournir aux intéressés des documents, textes législatifs, informations et renseignements de toute espèce concernant la Protection de la Nature* »[490].

Renommé peu après *Office Internationale pour la Protection de la Nature*, son siège fut basé à Bruxelles. L'objectif était de centraliser les connaissances acquises par les associations et institutions nationales dans cette organisation internationale dans le but de diffuser et traiter les problèmes associés à la protection de la nature.

Si les membres étaient donc principalement des associations savantes et de protection de la nature, le gouvernement Français devint officiellement membre de l'Office en 1934 et nomma trois délégués pour représenter la France, Abel Gruvel, professeur au MNHN (voir chapitre 1, section 2), Alfred Bolle, inspecteur des Eaux et Forêts et Raoul de Clermont, membre de la société nationale d'acclimatation et promoteur de la loi de protection sur les sites de 1930 (voir chapitre 1, section 3). On retrouve par ailleurs parmi les membres du Conseil Général de cet office des noms que nous avons déjà croisés dans les chapitres précédents ou que nous croiserons dans les chapitres suivants : Henri Humbert, Edouard Bourdelle, Georges Petit, Jacques Berlioz[491], tous professeurs au MNHN, ou encore Clément Bressou.

Dans les années 1930, l'Office publiera un certain nombre de rapport sur les réalisations en matière de protection de la nature dans divers pays mais l'activité de cette organisation internationale dédiée à la protection de la nature fut une nouvelle fois interrompue par la seconde guerre mondiale.

---

[487] Büttikofer, J. (1946). Exposé sur l'organisation actuelle de la Protection Internationale de la Nature. In Rapport Sur La Conférence Pour La Protection Internationale de La Nature (30 juin-7 juillet 1946), p.41-60.

[488] L'Union Internationale des Sciences Biologiques est créée en 1919 pour promouvoir l'étude des sciences biologiques et favoriser la coopération internationale des recherches sur le sujet. Ses membres sont constitués d'académies scientifiques, de conseils nationaux de recherche et d'organisation scientifiques. A notre connaissance, aucun travail universitaire ne s'est penché sur son histoire.

[489] Par l'intermédiaire du Comité permanent pour la Protection de la Faune Coloniale obtenu par Abel Gruvel pour protéger la nature dans l'empire français (voir chapitre 1, section 2).

[490] Büttikofer, J. (1946). Exposé sur l'organisation actuelle de la Protection Internationale de la Nature. In Rapport Sur La Conférence Pour La Protection Internationale de La Nature (30 juin-7 juillet 1946), p.50.

[491] Seul acteur que nous n'avons pas encore croisé, nous aurons l'occasion de le croiser de nouveau au cours de ce chapitre en tant que membre du Conseil National de la Protection de la Nature (voir Section 3).

2.2. La création de l'« Union Internationale pour la Protection de la Nature » à Fontainebleau

C'est sur cet héritage qu'est relancée l'idée de créer une institution internationale de protection de la nature au lendemain de la seconde guerre mondiale. Dès 1946, deux scientifiques de la Ligue Suisse pour la protection de la nature sont à l'initiative de discussions informelles avec différents scientifiques et membres d'organisations de protection de la nature principalement anglo-saxons[492] (Büttikofer, 1946; pour plus de détails sur cette réunion, voir aussi Holdgate, 1999). Ces échanges aboutissent à une déclaration visant à relancer la coopération internationale sur le sujet. Néanmoins, le sujet est délicat et fait l'objet de rivalités entre les délégués suisses, qui proposent de faire revivre la Commission Consultative pour la protection internationale de la nature de 1913 créée à Berne et les délégués néerlandais qui souhaitent relancer l'Office International de Protection de la Nature alors basé à Amsterdam.

Pour sortir de cette impasse, les britanniques profitent de la nomination de Julian Huxley pour demander un soutien de la récente UNESCO[493]. Zoologue anglais, il avait participé activement au début des années 1940 et avec d'autres scientifiques britanniques que nous avons eu l'occasion de croiser comme Arthur Tansley et Charles Elton (voir chapitre 1, section 1), à l'élaboration d'une stratégie de protection de la nature et d'une liste de réserves naturelles à créer au Royaume-Unis pendant la seconde guerre mondiale (sur ce point, voir Sheail, 1975, 1984, 1995). Il était donc familier des idées et concepts de la protection de la nature et considérait la disparition des espèces comme un problème important, comme en témoignent ses premiers écrits sur le but et la philosophie de l'UNESCO :

> « *L'UNESCO […] doit faire face à certains problèmes qui se posent au sein du monde moderne. […]. La reconnaissance du fait que la vie sauvage est irremplaçable, mais qu'elle est rapidement détruite, est nécessaire si nous voulons réaliser, dans le temps qui nous est imparti, que des territoires doivent être mis en réserves pour l'intérêt de l'ensemble de l'humanité […].* » (Huxley, 1946[494], cité dans Holdgate, 1999, p.22)

Dans l'esprit de Julian Huxley, les problèmes de protection de la nature et de conservation des ressources naturelles sont d'ailleurs bien distincts :

> « *Nous souhaiterions que vous soyez conscient de la distinction entre les domaines respectifs que constituent la Protection de la Nature et la Conservation des Ressources Naturelles. A travers le terme de "Protection de la Nature", nous voulons dire la protection de la faune et de la flore, l'élaboration et la gestion de parcs nationaux et de réserves, l'amélioration des lois sur la chasse, l'étude des migrations des oiseaux et leur protection, la préservation des aménités naturelles, ce qui inclue les paysages, les sites préhistoriques et archéologiques, les monuments géologiques, etc. A travers le terme de "Conservation des Ressources Naturelles", nous voulons dire la gestion et la régulation de l'accès aux ressources minérales, leur sauvegarde contre leur exploitation excessive, mais aussi la protection contre l'érosion des sols et l'aménagement du*

[492] Sur les quatorze participants réunis pour une réunion informelle en Suisse, seul un français est présent, Robert Etchecopar, alors secrétaire général de la Société Ornithologique de France.
[493] Sur les explications concernant sa nomination et sa vision de l'UNESCO, voir Toye and Toye, 2007.
[494] Huxley, J. (1946). UNESCO. Its purposes and its philosophy (Paris: UNESCO). Marin Holdgate (1999) indique que cet essai constitue son seul point de vue et non celui des délégués de la commission préparatoire à la création de l'UNESCO.

territoire, la préservation de la ressource en eau […] et la gestion forestière. » (Huxley, 1947[495], cité dans Holdgate, 1999, p.23)

Pour Anna-Katharina Wöebse (2012, p.32), historienne de l'environnement, cet intérêt particulier pour la protection des espèces aurait d'ailleurs « *desservi la cause environnementale* » en présentant une « *version démodée du préservationnisme, ou du moins un cliché réduisant la protection de la nature à la préservation des sites pittoresques et des espèces rares* ». Cette distinction était cependant probablement due à un positionnement stratégique.

Comme le relatent Anna-Katharina Wöebse (2012) et Martin Holdgate (1999), la création d'une organisation internationale de protection de la nature n'est pas sans poser de problèmes concernant son périmètre. A l'échelle internationale, la conservation des ressources naturelles était déjà sous la responsabilité de la FAO et du Conseil Economique et Social de l'ONU. Certains représentants onusiens n'envisageaient pas d'un bon œil la création d'une institution de protection de la nature qui s'impliquerait dans la gestion de ces ressources.

C'est en mettant l'accent sur la dimension culturelle et l'enjeu scientifique que représente la protection de la faune et de la flore que Julian Huxley réussi à convaincre les délégués de l'UNESCO de faire de la protection de la nature un enjeu important. En 1947, lors de la conférence de l'UNESCO de Mexico, il parvint à obtenir de ces délégués l'organisation, sous l'égide de l'UNESCO, d'une réunion destinée à créer une organisation internationale sur le sujet.

Une réunion préparatoire fut organisée par la Ligue Suisse pour la Protection de la Nature en 1947 à Brunnen pour préparer la future réunion de l'UNESCO (pour plus de détails sur cette réunion, voir Holdgate, 1999; voir aussi pour un compte rendu de l'époque Ramsbottom, 1947[496]). Avec plus d'une vingtaine de pays différents, représentants des gouvernements, scientifiques, représentants d'organismes internationaux associés aux enjeux de protection de la nature[497] et représentants des organisations des Nations Unies (FAO, UNESCO) mettent au point un premier draft de constitution.

Avec le Royaume-Uni et la Suisse, la délégation française, composée de 11 membres, fut l'un des pays les mieux représentés à cette réunion. Parmi ses délégués, notons la présence de Philibert Guinier, représentant le ministère de l'Agriculture, Clément Bressou, Roger Heim[498], représentant la Société de Biogéographie, ou encore Edouard Bourdelle. Mentionnons aussi la présence de Gustave-Henri Lestel, inspecteur des sites et monuments naturels représentant le ministère de l'Éducation Nationale, membre de droit du Conseil National de la Protection de la Nature qui occupera une place importante dans son action. Tous participent donc à cette conférence chargée d'« *établir, avant tout, les bases d'une organisation qui devrait être définitivement créée à bref délai* »[499].

Du point de vue administratif, l'Union serait dirigée par un Directeur Général et un secrétariat. Du point de vue consultatif, il existerait une Assemblée Générale de laquelle émanerait un Conseil exécutif dont les membres seraient élus. L'Assemblée serait chargée de voter les programmes à

[495] Lettre de Julian Huxley rédigée le 28 mars 1947 à Johann Büttikofer, membre de la Ligue Suisse de Protection de la Nature (Holdgate, 1999).
[496] Ramsbottom, J. (1947). International Conference for the Protection of Nature. Nature 160, 320–321.
[497] Parmi eux, on peut par exemple citer l'Office International de Protection de la Nature, l'*International Council for Bird Preservation* ou encore l'Union Internationale des Sciences Biologiques.
[498] Nous aurons amplement l'occasion de revenir dans la suite de ce chapitre sur Roger Heim, figure importante de la protection de la nature en France après la seconde guerre mondiale et que nous avons évoqué en introduction générale de ce chapitre.
[499] Bernard, C.J. (1947). Avant-propos. In Conférence Internationale Pour La Protection de La Nature (Brunnen, 28 Juin - 3 Juillet 1947), p. 11.

financer et les budgets. C'est bien cette forme qui sera validée lors de la réunion suivante planifiée à Paris pour Juillet 1948.

La raison pour laquelle Paris fut choisie pour accueillir cette nouvelle réunion reste floue. Martin Holdgate (1999, p.29), auteur d'un ouvrage relatant l'histoire de l'UICN, évoque la volonté de la Ligue Suisse de Protection de la Nature de tenir la conférence dans un pays plus grand et rapporte les propos de son président selon lequel « *les scientifiques français furent les pionniers de la protection de la nature* »[500]. A l'échelle internationale, rappelons en effet qu'ils sont à l'origine des réserves naturelles intégrales qu'ils inscrivirent en 1933 dans la convention de Londres. Le choix de la France est aussi stratégique et permet d'éviter d'attiser les rivalités entre la Suisse et les Pays-Bas (voir plus haut). Le siège de l'UNESCO étant de plus basé à Paris, il est probable que cela ait pu influencer un tel choix.

La situation française n'est pourtant semble-t-il pas si favorable que cela. Notons en effet l'existence d'une réticence de la part du gouvernement français à organiser cette conférence, et même semble-t-il à constituer une nouvelle institution internationale consacrée à la protection de la nature (Holdgate, 1999). S'il ne s'étend pas sur la nature de ces réticences, les discussions préalables à l'organisation de la réunion qui eurent lieu au sein du CNPN montre que ce sont avant tout des difficultés budgétaires :

> « *M. Lestel : le gouvernement étant puissance invitante se trouvera fatalement entraîné à des dépenses importantes, il s'agit donc de savoir s'il accepte le financement de cette conférence.*
> *[…]*
> *M. Dufay, directeur général des Eaux et Forêts déclare que le ministère de l'Agriculture étant tenu à de strictes économies, l'octroi d'une telle subvention risque de poser de graves problèmes. Il rappelle d'autre part que l'entretien d'organismes internationaux est toujours très couteux et que, puisqu'il existe un organisme international de la recherche forestière et de la recherche scientifique des produits des forêts, il serait peut être possible d'intégrer l'Union Internationale pour la Protection de la Nature dans le cadre de cet organisme, ce qui aurait pour résultat une dépense budgétaire beaucoup plus réduite.* » Séance du CNPN du 9 mars 1948[501].

Cet élément illustre à la fois le contexte français de l'époque tourné vers la « modernisation » de la France[502] (voir Chapitre 2) et confirme aussi bien le fait que la protection de la nature est loin d'être une priorité. Ce dernier élément vient confirmer ce que nous avions suggéré à propos de la création du CNPN à l'échelle nationale. Cette initiative est moins l'illustration d'une politique volontaire du gouvernement français que la réussite conjoncturelle de certains acteurs à créer un conseil consultatif dans le domaine de la protection de la nature.

Selon Martin Holdgate (1999, p.29), c'est le MNHN, notamment par l'intermédiaire de son président, Achille Urbain, membre de droit du CNPN, qui parvint finalement à convaincre le gouvernement français de l'importance d'un tel évènement. Les archives du CNPN sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir plus longuement dans la suite illustrent le soutien de ses membres à l'organisation de cette réunion à Paris :

---

[500] Lettre de Charles Bernard, président de la Ligue Suisse pour la Protection de la Nature au professeur Urbain, président du MNHN, 24 mars 1948.
[501] Fonds 19770135/3
[502] A noter que le plan Marshall n'avait pas encore été validé.

> « *Cette conférence était projetée pour le mois de juillet, mais le docteur Huxley de l'UNESCO avait cru à une réponse négative du gouvernement Français sur l'organisation de cette conférence par suite de lenteurs dans les négociations.*
> *A la suite du vœu de la Section Permanente tendant à la convocation rapide par l'UNESCO d'une conférence en France cette année, la question a été reprise.* » Rapport de M. Flon sur l'organisation de la conférence internationale de protection de la nature à Fontainebleau, séance du CNPN 22 juin 1948[503].

Une motion pour son organisation fut d'ailleurs adoptée lors de la séance du Comité Permanent du 13 avril 1948[504] en présence, entre autres, d'Achille Urbain. Les membres du CNPN[505] ayant finalement obtenu du gouvernement la location du Palais de Fontainebleau et sa participation aux frais de réception, c'est donc bien à Fontainebleau, un lieu central de la protection de la nature à l'époque (voir Chapitre 2), que la réunion de création de l'Union Internationale pour la Protection de la Nature eut lieu du 30 septembre au 7 octobre 1948.

Lors de cette réunion, l'acte de création de l'Union Internationale pour la Protection de la Nature fut adopté par 18 gouvernements, sept organisations internationales et 107 organisations nationales (Holdgate, 1999).

Du côté français, on retrouve une nouvelle fois un bon nombre de personnalités impliquées dans la protection de la nature que nous avons déjà croisées ou que nous aurons l'occasion de présenter. Parmi ceux-ci, Clément Bressou, Pierre Chouard, Henry Flon, Philibert Guinier, Roger Heim, Gustave-Henri Lestel, Achille Urbain, Paul Veyssière ou encore François Merveilleux du Vignaux[506]. Roger Heim fut d'ailleurs nommé vice-président et Henri Humbert (voir chapitre 1, section 2), pourtant absent de la conférence, membre du comité exécutif.

Cette réunion aboutit finalement à la création de l'UIPN qui se fixa alors deux rôles principaux. Le premier fut celui de faire reconnaître le devoir moral que représente la protection de la nature et de faire de cet enjeu une problématique « sérieuse », comme l'explique l'un de ses premiers vice-présidents américains :

> « *L'un des moyens les plus efficaces pour protéger la nature est de faire prendre conscience au monde qu'il s'agit d'une problématique extrêmement sérieuse.* » Hal Coolidge, 1948 dans Holdgate (1999, p.36) (traduit par nous).

Le second est de récolter, d'analyser et de diffuser des informations sur les causes et conséquences de la destruction de la nature.

C'est pour répondre à ces deux objectifs que furent prévues des conférences techniques qui jouèrent un rôle essentiel dans la constitution d'un langage et d'un cadrage commun à ces acteurs concernant la problématique de protection de la nature.

2.3. Une organisation tournée vers une gestion scientifique des « ressources naturelles »

La première Conférence Technique sur la Protection de la Nature (CTPN) fut co-organisée par l'UIPN et l'UNESCO à Lake Success en 1949 pour rappeler et définir les objectifs et la stratégie de l'UIPN.

---

[503] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J35).
[504] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J35).
[505] Henry Flon semble une fois de plus avoir joué un rôle déterminant dans le déblocage de cette situation et l'organisation de la conférence à Fontainebleau.
[506] Nous aurons l'occasion de revenir sur ceux que nous n'avons pas encore déjà croisés dans la section 3 de ce chapitre.

L'analyse des documents de préparation de cette conférence nous permet de mieux comprendre les orientations et le cadrage choisi par cette communauté d'experts.

L'accent est placé sur un souhait de changement vis-à-vis d'une approche qualifiée de « *sentimentale* ». Il s'agit désormais d'orienter la protection de la nature sur « *l'aspect scientifique du problème* » (UIPN, 1949, p.10)[507]. Un tel cadrage est rendu essentiel du fait des conséquences incertaines liées aux actions humaines sur la nature :

> « *Rares, en effet, sont les mesures édictées, tant pour empêcher l'extinction d'une espèce que pour stimuler la multiplication artificielle d'une autre (pisciculture, par exemple), qui n'aient comporté des conséquences imprévues et souvent inverses de celles qui étaient recherchées*. » (UIPN, 1949, p.10)

Agir efficacement sur la nature pour espérer améliorer le bien-être de nos sociétés nécessite donc de réduire ces incertitudes et requiert une meilleure connaissance du fonctionnement de la nature. Dans une telle perspective, protection de la nature et recherches scientifiques sont indissociables :

> « *Pour protéger efficacement les associations naturelles qui lui sont utiles, l'homme doit les avoir préalablement soigneusement étudiées. Mais pour pouvoir étudier ces associations dans les meilleures conditions, j'oserais dire « à l'état de corps pur », il doit préalablement les avoir protégées, c'est-à-dire les avoir, dans des aires appropriées et suffisamment vastes, soustraites aux influences perturbatrices d'origine humaine qui masquent et déforment les réactions fondamentales que le chercheur tente d'observer et de classer en lois*. » (UIPN, 1949, p.10)

La protection de la nature doit fournir des laboratoires à ciel ouvert pour comprendre le fonctionnement des systèmes « naturels » et profiter au mieux des associations qui lui sont utiles. Si dans le milieu scientifique, les savants de la Société Nationale d'Acclimatation récusent la distinction entre « utile » et « nuisible » avec l'émergence du concept d'équilibre naturel depuis le début du XXème (Luglia, 2015 ; voir chapitre 1, section 2.3), cet argument se voit réhabiliter dans ce cadrage international de la protection de la nature. En ce sens, la vision défendue est très proche de celles des forestiers et botanistes du sud de la France qui ont créé des réserves forestières dans le but d'améliorer les processus naturels (voir Chapitre 1, Section 2).

Ce projet utilitariste doit être replacé dans le contexte particulier de l'après-guerre marqué comme nous l'avons déjà vu par une véritable inquiétude quant à l'approvisionnement et aux stocks de ressources naturelles :

> « *En cet après-guerre inquiet, effrayée par l'énorme consommation de réserves naturelles qu'a exigée son dernier effort de belligérance, l'humanité considère la protection de la nature comme un étançon chaque année plus indispensable à l'édifice branlant de son Economie.* » (UIPN, 1949, p.11)

La protection de la nature doit ainsi participer à l'effort de reconstruction et d'approvisionnement en matière première. Néanmoins, l'utilisation de ces « *réserves naturelles* » ne doit pas se faire aux dépens de leur exploitation future. Bien des années avant le succès du concept de développement durable, cette communauté majoritairement composée de scientifiques insère la protection de la nature dans une idéologie de gestion scientifique et à long terme des ressources :

[507] UIPN (1949). Documents préparatoires à la Conférence Technique Internationale pour la Protection de la Nature (États-Unis).

« *A côte de produits comme le pétrole, le charbon, les minerais, dont le remplacement ne peut s'effectuer qu'au rythme des phénomènes géologiques, il en est d'autres que la nature […] consent, si l'on ne la brusque pas, à recréer à mesure que l'humanité les consomme.*
[…] Mais il y a la limite qu'il ne faut pas dépasser, sous peine de rompre l'équilibre, de stériliser le pâturage ou le champ, d'exterminer la faune. Cette limite a été souvent dépassée.
[…] L'économie moderne, pour préparer les mesures de conservation qui s'imposent désormais à l'échelle mondiale, exige des connaissances scientifiques contrôlées.
[…] Le temps est passé où les protecteurs de la nature parlaient seulement au nom de la morale et de l'esthétique.
[…] Aujourd'hui, l'heure est venue d'invoquer en faveur d'une vaste action conservatrice des sols, des couverts végétaux et des faunes sauvages, un ensemble d'arguments à caractère anthropocentriquement utilitaire, donc convaincants pour les masses.
[…] Aux yeux des spécialistes, l'appauvrissement du fonds s'accélère visiblement, alors que les tentatives pour le restaurer échouent encore trop souvent du fait de l'ignorance de ceux qui les entreprennent. » (UIPN, 1949, p.11-13)

Il est étonnant de voir à quel point ces arguments sur les limites planétaires sont encore aujourd'hui d'actualité (voir par exemple Rockström et al., 2009). A l'échelle internationale, une véritable « communauté épistémique » est ainsi bien en cours de formation sur le sujet de la protection de la nature (Haas, 1992 ; Meyer et Molyneux-Hodgson, 2011).

Reprenons un à un les facteurs majeurs[508] décrit par Peter Haas (1992) et permettant de décrire la constitution d'une communauté épistémique. Ces points nous permettrons de mieux cerner les éléments saillants du cadrage scientifique de la protection de la nature qu'ils vont chercher à diffuser auprès des gouvernements de l'ensemble des nations à travers le monde.

La tenue de ces réunions permet d'abord à ce réseau d'expert de se mettre d'accord sur un principe central selon lequel la destruction de la nature constitue un problème qui menace le destin de l'humanité. Ces réunions permettent par ailleurs de partager et de valider collectivement, notamment à partir des données scientifiques qu'ils contribuent à récolter et à diffuser, un certain nombre de croyances quant aux causes du problème et aux solutions pour y faire face. Ainsi, si l'exploitation intensive des ressources naturelles conduit à un appauvrissement des réserves naturelles et menace le destin de l'humanité, une gestion raisonnée basée sur des principes scientifiques peut permettre d'assurer un avenir meilleur. Pour ce faire, il se propose de centraliser les informations scientifiques sur les conséquences, les causes et les solutions à adopter pour résoudre le problème et à les diffuser au plus grand nombre pour leur mise en application.

Dans ce cadre cognitif commun, protection de la nature et utilisation des ressources naturelles sont les deux faces d'une même pièce :

« *Conservation et utilisation des ressources, d'une part, protection de la Nature, de l'autre, forment désormais les panneaux voisins d'un même diptyque.* » (UIPN, 1949, p.79)

Notons que ces liens ne sont pas dénués d'intérêt pour cette communauté qui souhaite populariser le problème de protection de la nature.

Comme nous l'avons évoqué précédemment (voit Section 1), les préoccupations du système onusien sont plutôt tournées vers des ressources naturelles bien particulière – notamment la

[508] (i) un ensemble commun de croyances normatives et de principes, (ii) des croyances partagées sur les causalités du problème, (iii) des notions communes de validité des connaissances dans le domaine et (iv) une entreprise politique commune.

nourriture et le bois – plutôt que vers la protection de la faune ou la flore sauvage. Pour espérer « rendre sérieux » cette dernière problématique, il s'agit donc de trouver des liens avec le problème de l'exploitation des ressources, déjà considéré comme important dans la hiérarchie des problèmes publics à l'échelle international. Quelques années plus tard, l'intervention du président de l'UIPN en 1956 illustre particulièrement bien cette vision stratégique :

> « *Les nécessités scientifiques de la protection de la faune ou de la flore n'apparaissent qu'aux yeux d'une élite éduquée et malheureusement limitée. […] Or, il faut bien le dire : dans beaucoup de domaines, nous devons tricher avec l'opinion publique, nous devons mettre l'accent sur le nécessaire pour faire passer l'utile, sur l'impérieux économique pour faire accepter ce qui ne touche qu'à l'esprit.* » Roger Heim (UICN, 1957, p.33)[509].

Si la protection de la nature, prise au sens de la conservation des milieux naturels, de la faune et de la flore, est une priorité, le lien établi avec la problématique de l'exploitation durable des ressources naturelles semble plutôt constituer un alibi destiné à légitimer la protection de la nature auprès du plus grand nombre. Les promesses d'augmentation et d'optimisation des rendements en matière de ressources naturelles s'intègrent bien mieux au contexte de l'époque que celles de la protection de la nature susceptible de conserver des ressources potentiellement exploitables à plus long terme. Eviter l'exploitation des milieux naturels pour protéger des espèces de faune et de flore particulières ne semble pas non plus fournir assez de bénéfices pour populariser le problème de la protection de la nature. Pour Martin Holdgate (1999), c'est d'ailleurs bien cet enjeu de communication qui est à l'origine du changement de nom de l'UIPN pour l'« Union Internationale de Conservation de la Nature et des Ressources Naturelles » (UICN) en 1956, sous la présidence de Roger Heim.

Malgré cette volonté d'intégrer la protection de la nature à l'enjeu d'exploitation des ressources, la seconde problématique semble être jugée trop sérieuse par les instances internationales pour être confiée à cette seule communauté de scientifiques dont l'action va se cantonner principalement à l'enjeu de disparition des espèces de faune et de flore non liés aux activités économiques. En témoigne l'organisation par les Nations-Unies d'une autre conférence, la Conférence scientifique des Nations Unies sur la conservation et l'utilisation des ressources naturelles (UNSCCUR[510]), qui se déroula en parallèle de celle de l'UIPN.

2.4. L'UIPN confiné à la seule protection des espèces menacées

L'UNSCCUR provient d'une demande du président des États-Unis, Harry Truman, qui proposa au représentant des États-Unis au Conseil Economique et Social des Nations Unies de convoquer une réunion d'experts sur la conservation et l'utilisation des ressources naturelles (UN, 1950, p.ix)[511]. L'origine de cette demande montre bien l'attention particulière accordée à cette problématique à l'échelle internationale.

Cette conférence, organisée par un comité d'experts désignés par les institutions des Nations Unies (FAO, OIT, UNESCO, OMS) et dans lequel on retrouve notamment Fairfield Osborn (voir section 1), fut divisée en différents thèmes : ressources minérales, combustibles et ressources énergétiques, ressources en eau, ressources forestières, ressources agricoles et ressources faunistiques. Or, si certains de ces thèmes auraient tout à fait pu être intégrés au sein de la CTPN compte-tenu de l'orientation que ses membres souhaitaient lui donner, l'organisation en parallèle de ces deux

[509] UICN (1957). Procès-verbaux de la cinquième assemblée générale d'Edimbourgh (Bruxelles).
[510] United Nations Scientific Conference on the Conservation and Utilization of Resources.
[511] UN (1950). Proceedings of the United Nations Scientific Conference on the Conservation and Utilization of Resources, 17 August - 6 September 1949, Lake Success, New York, Vol. I, Plenary Meetings.

conférences a eu pour conséquence de séparer l'enjeu de conservation des ressources naturelles de celui de la protection de la nature.

Cette distinction est d'ailleurs explicitement évoquée et assumée par le directeur du MNHN Achille Urbain dans sa communication à l'UNSCCUR sur la gestion des ressources faunistiques :

> « *La gestion des ressources faunistiques ne doit pas être confondue avec la question de la protection de la Nature. […] D'une manière générale, cette question de gestion faunistique a été dominée, depuis les vingt dernières années, par le souci de la protection de la nature, particulièrement la protection de la faune, et le réel problème, celui des inventaires des mammifères et des oiseaux de certaines régions, et l'étude des variations observées dans les populations de ces animaux, a été dans bien des cas déformés par celui de la « Protection de la Nature ». L'attention s'est plutôt portée sur les "réserves naturelles" que sur les "réserves de chasse", bien que ces dernières soient plus importantes dans la gestion de la faune sauvage.* » Achille Urbain (UN, 1950, p.247-248, traduit par nous)[512]

Achille Urbain souhaite promouvoir la gestion de la faune plutôt que sa protection. Compte-tenu de l'intérêt de la faune sauvage pour « *l'économie nationale* »[513], il considère que nos sociétés doivent se tourner vers une exploitation rationnelle de cette ressource basée sur des considérations scientifiques – e.g. connaissance du taux de reproduction, de la longévité, du nombre d'individus – plutôt que sur les seules mesures de protection. Il adopte ainsi lors de cette conférence une posture plus ressourciste que nombre de ses homologues français.

Au cours de la CTPN, un certain nombre de communications françaises promurent en effet majoritairement une vision stricte de la protection de la nature. Parmi celles-ci, on peut par exemple citer le rapport de Georges Petit (1950)[514], l'un des pionniers dans la mise en place des réserves naturelles intégrales (voir Chapitre 1, section 2), intitulé « Protection de la Nature et Ecologie ». Dans son article, il définit la protection de la nature comme consistant à « *réglementer l'action de l'homme sur la nature ou conserver des territoires spécialement délimités, en dehors de toute intervention humaine* » (Petit, 1950, p.304). Si la gestion des ressources naturelles propose aussi de réglementer l'action de l'humain en fonction de différents paramètres, elle souhaite par contre éviter d'interdire toute intervention humaine.

[512] UN (1950). Proceedings of the United Nations Scientific Conference on the Conservation and Utilization of Resources, 17 August - 6 September 1949, Lake Success, New York, Vol. VII, Wildlife and Fish Resources.
[513] « *National economy* » (Achille Urbain, 1950, p.248)
[514] Petit, G. (1950). Protection de la nature et écologie. In Conférence Technique Internationale Pour La Protection de La Nature. Procès-Verbaux et Rapports, (Paris-Bruxelles : UIPN), pp. 304–314.

Les autres communications sur l'érosion des sols[515], l'usage des insecticides[516] et la régression des flores autochtones[517] ont une orientation qui vise plutôt à protéger ou dénoncer les conséquences de certaines activités destructrices plutôt que de trouver des moyens d'utiliser les ressources sur le long terme.

La CTPN se révèle ainsi beaucoup plus critique face à l'enjeu de développement et de production que l'UNSCCUR (sur ce point, voir aussi Mahrane *et al.*, 2012). Parmi les rapporteurs français, seul Raymond Furon, sous-directeur du MNHN, fut à la fois l'auteur d'une communication à la CTPN et à l'UNSCCUR[518].

Les communications françaises de l'UNSCCUR furent dominées par un autre groupe d'acteurs, celui des ingénieurs dont beaucoup sont issus des corps des Eaux et Forêts, des Mines, des Ponts et Chaussés ou du domaine privé. Les sujets, mais aussi les acteurs de ces deux conférences diffèrent donc sensiblement : l'enjeu de l'utilisation et de la gestion des ressources naturelles est affaire d'ingénieurs ; celui de la « protection de la nature » *sensu stricto*, celui des scientifiques.

Au sein de la CTPN, la protection de la nature se trouve donc *de facto* découplée de l'enjeu qui est supposé la rendre légitime auprès du grand public. Le portage politique et le succès de l'UNSCCUR[519] illustre d'ailleurs bien pour Anna-Katharina Wöebse (2012, p.35) le « *manque d'intérêt initial du monde politique* » pour le seul enjeu de la protection de la nature qui se voit en pratique réduit à la protection des espèces menacées et bien souvent non liées aux activités économiques.

Intéressons-nous dans une dernière partie plus spécifiquement au contenu de la CTPN et à la manière dont les scientifiques construisent un programme commun de protection de la nature à travers le monde.

2.5. L'écologie, une science au service de la protection de la nature

La conférence de l'UIPN fut organisée autour de deux thèmes centraux. Le premier fut celui de l'éducation des enfants et des adultes dans le domaine de la conservation. Associé à l'UNESCO, les protecteurs de la nature investissent le domaine de l'éducation qu'ils considèrent comme un élément déterminant de la stratégie visant à protéger la nature :

> « *Sans une population consciente du devoir moral et de l'intérêt matériel qu'il y a pour elle à respecter les associations vivantes qui l'entourent et dont elle tire sa subsistance, il n'est, en*

[515] Furon, R. (1950a). Un des grands problèmes de la protection de la nature : la lutte contre l'érosion et la dégradation des sols. Applications à l'Afrique française. In Conférence Technique Internationale Pour La Protection de La Nature. Procès-Verbaux et Rapports, (Paris-Bruxelles : UIPN), pp. 325–332.

[516] Longchamp, R., and Gautheret, R.J. (1950). Le désherbage par les phytohormones risque-t-il de provoquer la rupture de certains équilibres biologiques ? In Conférence Technique Internationale Pour La Protection de La Nature. Procès-Verbaux et Rapports, (Paris-Bruxelles : UIPN), p. 371.
Pastac, I. (1950). Produits de protection des plantes. In Conférence Technique Internationale Pour La Protection de La Nature. Procès-Verbaux et Rapports, (Paris-Bruxelles : UIPN), p. 372.
Vincent, J. (1950). L'action des insecticides sur les équilibres biologiques. In Conférence Technique Internationale Pour La Protection de La Nature. Procès-Verbaux et Rapports, (Paris-Bruxelles : UIPN), pp. 378–380.

[517] Chevalier, A. (1950). La régression des flores autochtones et l'extension des plantes adventices cosmopolites. In Conférence Technique Internationale Pour La Protection de La Nature. Procès-Verbaux et Rapports, (Paris-Bruxelles : UIPN), pp. 405–407

[518] Furon, R. (1950b). La protection des ressources naturelles, enseignement et propagande. In Travaux de La Conférence Scientifique Des Nations Unies Pour La Conservation et l'Utilisation Des Ressources Naturelles, (New York : UN), pp. 320–324

[519] Selon Anna-Katharina Wöebse (2012, p.35), « *L'UNSCCUR attira environ 700 participants de 50 pays qui présentèrent plus de 500 articles, tandis que la conférence sur la protection de la nature rassembla 150 participants, pour la plupart des scientifiques, qui présentèrent 116 papiers* ».

effet, pas de règlementation, si stricte soit-elle, qui parviendra à sauver ces associations de la dégradation ou même de la destruction, si un profit économique quelconque se trouve en jeu. » (UIPN, 1950, p.VIII)

Le second thème abordé fut celui de la recherche écologique « *[…] en vue d'assurer la conservation des espèces végétales et animales, menacées ou en voie de disparition* » (UIPN, 1950, p.128). La CTPN fait alors office d'arène de discussion pour cette communauté scientifique visant à créer une culture commune concernant les causes et les conséquences de la disparition des espèces.

Le rapport du président de l'UIPN présenté lors de cette seconde session sur l'écologie et basé sur un ensemble de contributions de scientifiques du monde entier mérite que l'on s'y attarde car il constitue un bilan de la vision de cette communauté épistémique sur le sujet de la protection de la nature.

Sont d'une part discutés les menaces qui pèsent sur la nature. S'il est reconnu que la principale menace est bien la destruction des habitats naturels[520], il est élaboré une liste plus précise et non exhaustive des causes majeures entraînant leur disparition :

« *a) l'introduction d'espèces animales […] ou végétales qui détruisent le milieu, et parfois, directement, certaines espèces délicates ;*
b) la modification profonde du régime agricole, qui retentit sur le milieu et provoque la disparition d'espèces dont l'habitat est détruit ou trop profondément altéré ;
c) la chasse, la récolte massive, pour répondre à une demande économique intense […] ;
d) l'action des collectionneurs ou trafiquants d'espèces rares ;
e) la chasse dite sportive ;
f) l'introduction fortuite de germes de maladies nouvelles pour le milieu ;
g) des facteurs dus à la civilisation technique moderne : phares, fils de haute tension, déchets de mazout sur les eaux, pollution des rivières par les usines, etc. » (Harroy, 1950, p.130)[521]

On note ainsi l'existence de menaces « globales », comme celle que peut représenter l'agriculture, les pollutions ou les espèces allochtones, et des menaces plus ponctuelles qui touchent des espèces particulières comme la chasse ou les trafiquants d'espèces rares.

Au-delà de la liste des causes, une liste des conséquences de leur disparition est aussi élaborée :

« *a) Perte pour la Science, qui perd du matériel d'étude ou d'expérimentation,*
b) en corollaire, perte probable pour l'économie ou le mieux-être de l'Homme : découvertes rendues impossibles dans le domaine de la génétique, la pharmacognosie, la physiologie, etc. ;
c) ruptures d'équilibres biologiques : l'extermination systématique de « vermins » a souvent le but opposé (on a décimé le léopard, ennemi de l'Homme ; - on en a décuplé les babouins et les cochons sauvages, autrement prédateurs…) ;
d) aspect éthique du problème ;
e) perte d'une source de satisfaction d'ordre esthétique (inspiration, etc.). » (Harroy, 1950, p.130)

[520] « *Ces disparitions [d'espèces] ont des origines multiples dont la principale est la destruction ou la profonde transformation de l'habitat de l'espèce menacée*. » (Harroy, 1950, p.128)
[521] Harroy, J.-P. (1950). Résumé introductif. In Conférence Technique Internationale Pour La Protection de La Nature. Procès-Verbaux et Rapports, (Paris-Bruxelles: UIPN), pp. 128–132.

Comme on peut le remarquer le découplage du problème de la protection de la nature de celui de la conservation des autres types de ressources (forêt et agriculture notamment) rend plus ténu le lien pourtant affirmé lors de la conférence de Fontainebleau entre protection de la nature et bien-être humain.

La perte de bien-être humain n'est évoquée qu'à travers une perte « *probable* » d'espèces dont le produit aurait pu être exploité. Concernant les ruptures d'équilibres, si les conséquences auraient pu être rattachées à l'avenir de l'humanité, force est de constater que l'exemple pris pour les illustrer, la perte du léopard, est assez peu convaincant, au moins pour les sociétés occidentales.

La capacité de faire de la protection de la nature un enjeu « *anthropocentriquement utilitaire, donc convaincants pour les masses* » (voir plus haut) semble se heurter au découplage entre protection et conservation. Dès lors, les arguments moraux et esthétiques, relégués au second rang dans le texte fondateur de l'UIPN, sont de nouveau mobilisés pour soutenir l'effort de légitimation de cette communauté vis-à-vis de la problématique de la protection de la nature.

Au-delà d'un partage de constats, ce sont aussi les actions à mener, et donc les solutions au problème de la disparition des espèces, qui sont discutées. Lors de la conférence préparatoire à la CTPN, le rapport sur les actions menées en matière de protection de la nature de Victor Van Straelen, alors membre du bureau exécutif de l'UIPN et architecte de sa création, est éclairant sur la vision adoptée par les scientifiques. On retrouve notamment un élément cher aux scientifiques français de la première moitié du XXème siècle, l'importance de la végétation (voir Chapitre 1, section 2). Nombre de mesures prises jusqu'ici sont critiquées car elles ne permettent pas de sauvegarder efficacement ces associations qui constituent les milieux naturels :

> « *La clef de la protection de la nature est le couvert végétal et la plupart des législations assurant la protection de certaines espèces animales sont absolument dérisoires, car elles ont négligé ce côté du problème. On protège, d'un côté, certaines espèces d'oiseaux, mais, de l'autre, on permet la destruction des gites de ces mêmes oiseaux.* » (Van Straelen, 1949, p.19)[522]

L'échec de ces mesures de protection ciblant les espèces est attribué au fait qu'elles furent jusqu'à présent prises sans aucun fondement scientifique. Cette situation doit changer et les connaissances scientifiques doivent fonder l'action en matière de protection de la nature :

> « *Nous devons nous inspirer des exemples du passé et étayer nos conceptions sur des bases déterminées par la recherche scientifique dans le domaine de la pédologie en premier lieu, de la botanique et de la zoologie ensuite.*
> *C'est de la connaissance des biocénoses que doivent se dégager les mesures de protection et, consécutivement, les législations appelées à leur donner une efficacité réelle*. » (Van Straelen, 1949, p.21)

Au sein de l'UIPN, les différentes disciplines des sciences naturelles sont ainsi présentées comme un outil indispensable à une protection efficace de la nature. Loin de prôner un modèle unique de protection, les mesures doivent en réalité s'adapter à l'écologie des espèces qu'il est indispensable de connaître pour assurer une protection efficace :

> « *Pour souligner toute la complexité que présente la détermination de législations effectives, bien des exemples peuvent être cités. Ainsi, en Afrique, les Antilopes présentent une très grande*

[522] Van Straelen, V. (1949). Législation et mesures prises par les Gouvernements en faveur de la Protection de la Nature. In Documents Préparatoires à La Conférence Technique Internationale Pour La Protection de La Nature, (Paris-Bruxelles : UIPN), pp. 17–21.

aire de dispersion. Pour assurer leur protection, il faudrait interdire tout abatage en période de mise-bas, facteur dont s'inspirent nos législations européennes. Mais cette période n'est pas la même pour toute l'étendue de cette aire, ni pour chacune des espèces ; la période de mise-bas de la Waterbuck s'étend sur les douze mois de l'année. Or, nous ne possédons encore pratiquement aucune donnée exacte à ce sujet, comme d'ailleurs en ce qui concerne les phénomènes de la reproduction de la plupart des animaux sauvages. Comment, dans ces conditions, pouvons-nous déterminer une législation protectrice de ces animaux, alors qu'en procédant en méconnaissance de cause, nous nous exposons à favoriser certaines espèces au détriment d'autres ? » (Van Straelen, 1949, p.20-21)

Si pour protéger les espèces, ce sont bien les milieux qui doivent être ciblés, aucune solution universelle ne peut donner de résultats efficaces.

Pour certaines espèces, c'est bien le modèle de la réserve intégrale qui doit être favorisée. Pour d'autres, au contraire, l'action humaine est nécessaire à la préservation d'espèces inféodées à des « subclimax » :

« *Les botanistes font remarquer que même la protection intégrale d'une région est parfois insuffisante, certains spécimens de la flore et de la faune pouvant appartenir à des subclimax qui tendent à disparaître au bout d'un certain temps, en l'absence d'agents susceptibles de contrarier le mécanisme de la succession.* » (UIPN, 1950, p.136).

On retrouve ainsi un certain nombre d'éléments qui nous font penser aux débats sur la mise en place des réserves biologiques dans la forêt de Fontainebleau (voir Chapitre 2, Section 2). Seules les connaissances locales sur l'évolution des milieux ou sur les espèces à protéger étaient susceptibles de renseigner l'établissement de mesures adaptées à leur protection.

C'est donc un vaste programme de recherche sur l'écologie des espèces menacées que la communauté scientifique internationale associée à la protection de la nature veut lancer. Lors de la CTPN fut ainsi élaborée une des premières listes d'espèces menacées d'extinction[523]. Cette liste n'avait alors pas vocation d'établir une législation uniforme visant la protection de ces espèces mais de concentrer l'effort de recherche en vue d'identifier la nature des menaces et envisager des mesures adaptées à leur protection.

Deux listes d'espèces d'« intérêt international » (UIPN, 1950, p.182) de mammifères[524] et d'oiseaux[525] furent constituées dans ce but. Concernant la flore, l'élaboration de cette liste s'avère plus difficile du fait notamment du nombre bien plus important d'espèces et aucune liste n'est adoptée au cours de cette conférence.

Les vœux n°16 et 17 de la conférence encouragent par ailleurs le développement des connaissances sur ces espèces et leur communication aux différents gouvernements afin de favoriser une protection efficace :

[523] Rappelons en effet qu'une première liste d'espèces botaniques en danger à avait été établie à l'échelle de la France lors du second congrès international pour la protection de la nature (voir Chapitre 2, Section 1).

[524] En dehors de toutes les espèces de Chinchilla, la liste compte 14 espèces dont deux sont désormais éteintes, deux en danger critique d'extinction, quatre en danger, quatre vulnérables et une seule en préoccupation mineure, selon les critères actuels de la liste rouge de l'UICN.

[525] La liste compte 13 espèces d'oiseaux dont une est désormais probablement éteinte, une éteinte, quatre en danger critique d'extinction, quatre en danger, une vulnérable et deux seulement en préoccupation mineure, selon les critères actuels de la liste rouge de l'UICN.

« *La conférence […] propose en outre : Que l'Union tienne ouverte une liste mondiale des espèces animales rares et menacées, mentionnant les aires, les associations et les habitats correspondants, que de telles recherches zoologiques soient suscitées et encouragées et contribuent à définir le statut exact des habitats auxquels elles s'adressent, que des conseils soient offerts à bon escient aux Gouvernements, avec l'aide des organisations locales, pour que soient prises toutes mesures efficaces concernant cette préservation*. » vœu numéro 16 adopté par la CTPN (UIPN, 1950, p.184)

« *La Conférence émet le vœu : Que l'Union Internationale pour la Protection de la Nature recommande aux Gouvernements ou autorités responsables de prendre rapidement de sévères mesures pour protéger les aires renfermant des communautés de plantes dont certaines sont rares ou en voie de disparition. […]*
Que l'Union tienne ouverte une liste mondiale des espèces végétales rares et menacées, mentionnant les aires, les associations et les habitats correspondants, que de telles recherches écologiques soient suscitées et encouragées et contribuent à définir le statut exact des territoires auxquels elles s'adressent, que des conseils soient offerts à bon escient aux Gouvernements […] » vœu numéro 17 adopté par la CTPN (UIPN, 1950, p.184)

Ces vœux et ce programme de recherche donneront naissance au *Survival Service* et à la création des listes rouges de l'UICN quelques années plus tard[526]. Ces listes étaient donc indissociables de la mise en place d'aires protégées dont la localisation et la gestion devaient être définies au cas par cas suivant les principes écologiques des espèces à protéger.

Résumons succinctement les conclusions que nous pouvons tirer de l'émergence de la protection de la nature comme problématique internationale.

2.6. Le tournant développementaliste des années 1950 : un arbitrage vers la gestion des ressources naturelles

A l'échelle internationale, une communauté épistémique se met donc en place au lendemain de la seconde guerre mondiale et développe une expertise spécifique sur un problème qu'elle contribue à populariser, celui de la protection de la nature. Cette communauté est tournée vers le développement et la diffusion de connaissances scientifiques sur les espèces et les milieux jugées nécessaires aux gouvernements pour prendre des mesures efficaces de protection. De par les réunions scientifiques qu'ils organisent, ils élaborent un cadre d'action selon lequel la connaissance en écologie doit être développée pour assurer la sauvegarde des espèces menacées d'extinction.

Malgré le souhait de cette communauté d'intégrer les enjeux de protection de la nature à ceux de l'utilisation des ressources naturelles, un certain cloisonnement s'opère en pratique entre les deux problématiques. Avec l'organisation en parallèle de l'UNSCCUR et la domination des ingénieurs sur la problématique de l'utilisation des ressources, l'UIPN s'est tourné de fait vers l'enjeu des espèces menacées et la protection de leurs milieux. L'application des principes de conservation des ressources naturelles (sylviculture, agriculture, aménagement du territoire) semble ainsi être l'affaire d'une autre communauté épistémique.

[526] Créée en 1964, ces listes rouges présentent l'état de conservation des espèces végétales et animales dans le monde. Les espèces sont classées dans différentes catégories en fonction de leur danger d'extinction (Ex : Espèce disparue, EW : Espèce disparue survivant uniquement en élevage, CR : Espèce en danger critique d'extinction, EN : Espèce en danger, VU : Espèce vulnérable, NT : Espèce quasi-menacée, LC : Préoccupation mineure, DD : Données insuffisantes, NE : Non-évalué). Ces listes, à l'échelle de la France, sont notamment prises en compte en pratique dans le cadre de l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes (voir Chapitre 9).

L'année 1956 semble néanmoins constituer un tournant dans l'intégration de ces deux problématiques. Le changement de nom de l'UIPN pour UICN en est probablement l'illustration la plus marquante et conduit à privilégier une approche plus ressourciste. L'analyse des archives de Roger Heim, président de l'UIPN de 1954 à 1958, par Yannick Mahrane *et al.* (2012) montre bien le caractère stratégique d'un tel virage.

Accusée par la FAO de protéger la nature contre l'homme et peu à peu délaissée par l'UNESCO suite au départ de Julian Huxley de sa direction, l'UIPN se trouve peu à peu marginalisée dans le système onusien. Cette situation aggrave la crise financière de l'UIPN qui n'a d'autre choix que de se conformer à l'agenda développementaliste international (voir aussi Holdgate, 1999). L'UICN élargit alors ses missions et se tournent vers les pays en développement, et notamment vers l'Afrique.

Yannick Mahrane *et al.* (2012) évoquent par ailleurs l'enjeu géopolitique que constitue un tel virage pour le bloc occidental. En pleine guerre froide, et largement financées par les États-Unis, ces politiques de conservation-développement furent aussi un outil de lutte contre le communisme.

Enfin, ce virage fut probablement favorisé par la décolonisation des années 1950 et 1960 (sur ce point, voir aussi Mahrane *et al.*, 2012). Dans un tel contexte, l'approche protectionniste s'est révélée de plus en plus contestée et nécessitait un changement de cadrage.

Toujours selon Yannick Mahrane *et al*. (2012, p.135), ce tournant dans les années 1950 s'accompagne d'une « *nouvelle posture d'expertise associant protection, conservation et développement dans un nouveau langage écologique et postcolonial* ». L'*Africa Special Project*, lancé par l'UICN, la FAO et l'UNESCO en 1960 est révélateur de cette nouvelle approche. Le projet avait pour but de convaincre les gouvernements Africains de l'importance de créer des mesures de conservation de la nature basées sur des pratiques scientifiques et de leur fournir l'expertise nécessaire à la mise en place de telles mesures. Ce projet, et ceux qui suivront, permirent à l'UICN et ses experts de devenir peu à peu l'organisation de référence sur les questions de conservation des espèces, des habitats naturels et des ressources naturelles (Holdgate, 1999, p.74).

Basée sur une conception occidentale de la nature visant à optimiser gestion et protection de la nature, ce modèle développementaliste de la conservation fut favorisé par l'émergence d'une nouvelle branche de l'écologie. A l'instar des sciences de la végétation qui fournirent les concepts nécessaires à la légitimation de la mise en place des réserves naturelles intégrales (voir Chapitre 1, Section 2), l'« écologie systémique » va fournir les outils scientifiques permettant d'optimiser la productivité de la planète.

3. L'écologie systémique : quantifier et optimiser les flux d'énergie et de matière

3.1. L'écologie et la manipulation intelligente de l'environnement

Comme durant l'entre-deux guerre, il nous semble que l'évolution des sciences écologiques est indissociable de la mise en œuvre de formes particulières de protection de la nature, et en l'occurrence ici d'une nouvelle manière d'évaluer l'utilisation durable des ressources. Les évolutions de l'écologie en lien avec l'agenda international onusien que nous retraçons dans cette partie se basent en majeure partie sur les travaux de Jean-Paul Deléage (1994), de Michel Dupuy (2004) et de Yannick Mahrane (2015).

Avant d'évoquer les évolutions de l'écologie, rappelons que le contexte scientifique de la seconde moitié du XXème siècle est bien différent de celui précédent la seconde guerre mondiale. Il est en effet marqué par un essor important des sciences, dont l'écologie profite également.

L'investissement public dans la recherche augmente considérablement et les échanges internationaux se multiplient grâce au progrès dans les domaines des transports et de la communication.

A la sortie de la guerre, ce sont les États-Unis qui vont assurer la domination sur le domaine de l'écologie scientifique. En dehors de *Journal of Ecology*, les revues les plus importantes pour l'écologie sont les revues Américaines *Ecology*, *Science* ou encore *Ecological Monographs*.

Parmi les travaux en écologie, ce sont par ailleurs ceux de deux américains, Raymond Lindeman (1915-1942) et George Evelyn Hutchinson (1903-1991), qui connaissent un succès sans précédent avec la publication en 1942 d'un article devenu célèbre, *The Trophic-Dynamic Aspect of Ecology*[527]. Leurs travaux opérationnalisent le concept d'« écosystème » formulé par Arthur Tansley (1935) quelques années auparavant (voir Chapitre 1, Section 1) en lui associant les termes de « productivité », de « rendement » ou encore de « niveau trophique » (Deléage, 1994, p.123-143). Leur article pionnier est le départ d'un courant de recherche basé sur la mesure des flux énergétiques qui traversent un écosystème.

Pour Jean-Paul Deléage (1994, p.124,136), « *une vingtaine d'année après l'article de Lindeman, le paradigme énergétique a envahi la littérature écologique au-delà de tout ce qu'aurait pu imaginer ses inventeurs. […] Les études trophiques deviennent une mode à partir des années cinquante, au point d'emplir aujourd'hui des collections entières de revue écologique* ». Ils inspireront les travaux des frères Odum et débuteront véritablement l'aire de l'écologie fonctionnelle et d'une écologie de plus en plus éloignée de ses racines naturalistes.

Avec le développement de la thermodynamique et de la cybernétique, l'étude des systèmes devient incontournable. L'énergie solaire est transformée par les producteurs. Les consommateurs, c'est-à-dire les herbivores et les carnivores s'approprient une partie de l'énergie de ces producteurs. Enfin, les décomposeurs permettent de ramener à l'état minéral les organismes morts pour boucler le cycle. Les espèces ne sont alors plus étudiées en tant que telles ou comme formant des associations privilégiées mais plutôt comme appartenant à des groupes fonctionnels déterminés à partir des tâches qu'elles accomplissent dans ce cycle. Les rendements entre les différents niveaux et la productivité d'un écosystème peuvent ainsi être quantifiés et l'énergie devient pour Yannick Mahrane (2015, p.284) « *le nouveau critère d'évaluation de performance de la nature* ».

Le développement de cette écologie est favorisé par l'alliance entre le complexe militaro-industrielle et la recherche. L'écologie scientifique aux États-Unis profite en effet de la manne financière de la recherche nucléaire civile et militaire pour créer des laboratoires et lancer de nombreux projets de recherche sur l'influence de la radioactivité sur les écosystèmes. Ces recherches dépassent néanmoins le seul objectif de sécurité technologique du nucléaire pour développer de nouvelles méthodologies pour mesurer les flux de matière et d'énergie au sein des écosystèmes (pour plus de détails sur ce point, voir Bocking, 1995). Comme l'évoque Eugene Odum (1968, p.11)[528], l'un des pionniers de l'écologie systémique et ayant participer à de tels programmes, l'objectif est de « *manipuler intelligemment l'environnement* » dans le but d'améliorer la productivité et *in fine*, le bien-être humain. C'est d'ailleurs dans cette optique qu'est lancé le Programme Biologique International (PBI).

[527] Lindeman, R.L. (1942). The Trophic-Dynamic Aspect of Ecology. Ecology 23, 399–417.
[528] Odum, E.P. (1968). Energy Flow in Ecosystems: A Historical Review. Am. Zool. 8, 11–18.

3.2. Du Programme Biologique International à la réalisation des réserves de biosphère : quand l'agenda développementaliste rencontre l'écologie systémique

Envisagé dès 1961 et promu par le Conseil International des Unions Scientifiques[529], ce programme devait mêler génétique, étude démographique et écologie pour découvrir et comprendre les bases biologiques de la productivité et du bien-être humain (pour une histoire détaillée de ce programme, voir Dupuy, 2004 et Kwa, 1987). Les organisations onusiennes telles que la FAO et l'UNESCO, mais aussi l'UICN, participent à la première session plénière de ce programme international en 1964 à Paris et contribuèrent à renforcer la légitimité d'un tel projet (Dupuy, 2004). L'objectif d'un tel programme était de développer les outils et méthodes pour mesurer et comparer la productivité des écosystèmes en fonction du type et du degré d'exploitation par l'humain.

C'est issu de cette première expérience avant tout scientifique qu'un nouveau programme mis en place par l'UNESCO et intitulé *Man and the Biosphere* (MAB) va voir le jour suite à la Conférence de la Biosphère[530] et prendre la suite du PBI. Cette conférence est intéressante car elle montre bien l'accompagnement par l'écologie de ce cadrage international tourné vers le développement et l'utilisation des ressources naturelles. La composition de la délégation française illustre bien ce virage pris par les enjeux de conservation des ressources naturelles.

Les sciences naturelles ne sont plus aussi hégémoniques qu'elles pouvaient l'être aux réunions de l'UIPN (voir plus haut). Si nous retrouvons tout de même Louis Emberger, alors directeur du Centre d'études phytosociologiques et écologiques (CEPE) du CNRS, Henry Flon, en tant que secrétaire général du CNPN, ainsi que le zoologue Delamarre-Deboutteville et le botaniste Michel Godron, les domaines de spécialité des délégués sont bien plus variés : énergie atomique, géologie, hydrologie, chimie et biochimie, agriculture, climatologie. La délégation française mêle à parts égales ingénieurs, scientifiques et représentants de l'administration pour discuter de la gestion des ressources de la biosphère. Cette réunion internationale est en ce sens bien plus proche dans ses caractéristiques et ses préoccupations de l'UNSCCUR que des réunions techniques de l'UIPN.

D'autre part, c'est un scientifique français tourné vers l'étude des écosystèmes tropicaux dans une perspective énergétique, François Bourlière, qui fut choisi pour présider cette conférence (pour plus d'information sur cet acteur, voir par exemple Ramade, 1994). Ce dernier fut par ailleurs vice-président (1960-1963) puis président (1963-1966) de l'UICN, ce qui illustre aussi le virage de cette institution que nous avions décrite comme tournée vers la protection des espèces en danger d'extinction vers une problématique plus globale d'exploitation durable des ressources naturelles. Si le programme de recherche développé dans les années 1950 se tournait plutôt vers les sciences naturalistes à travers la connaissance plus fine des espèces à protéger (voir plus haut), l'agenda international privilégie l'émergence d'une écologie tournée vers la compréhension et l'optimisation des flux de matières et d'énergie.

Notons que les problèmes abordés lors de cette conférence sont d'ailleurs analogues à ceux déjà discutés à l'UNSCCUR (voir plus haut). La surpopulation, accompagnée de l'industrialisation

[529] Créé en 1931, ce conseil fut créé pour promouvoir l'activité scientifique internationale dans les différentes branches des sciences et techniques et faire connaître leurs applications. Au milieu des années 1960 étaient représentées les unions internationales dédiées à l'astronomie, la géophysique, la chimie, la radiotélégraphie, les mathématiques, la physique, la géographie, la biologique, la cristallographie, l'histoire des sciences, la mécanique, la biochimie, la biologie moléculaire, la physiologie, la géologie, la biophysique et la toxicologie.

[530] La Conférence Internationale sur l'usage et la conservation de la biosphère, aussi appelée conférence de la Biosphère, eut lieu en 1968 à l'initiative de l'UNESCO et avec la participation de l'OMS, de la FAO, de l'ONU, de l'UICN et du Conseil International des Unions Scientifiques pour débattre autour des enjeux d'exploitation durable des ressources naturelles.

entraîne une augmentation croissante dans l'exploitation des ressources naturelles qui menacent leur renouvellement.

En mettant l'accent sur la « biosphère »[531], l'écologie systémique fournir les outils pour étudier plus globalement le système terre. Si les sciences de la végétation se préoccupaient d'« associations », groupements de végétaux localisés en interaction avec leur milieu, cette nouvelle écologie a pour ambition de se préoccuper de l'ensemble des écosystèmes terrestres, soit la biosphère, pour optimiser leurs productivités :

> « *Dans une société industrielle moderne fondée sur une planification scientifique permettant l'exploitation judicieuse des lois de la nature, des connaissances scientifiques et technologiques ainsi que des moyens de production, l'homme peut intervenir directement sur la composition de la biosphère afin de créer les conditions les plus favorables au bien-être de ses semblables. Toute intervention de ce genre devra évidemment tenir compte des limites de tolérance et de plasticité de la biosphère*. » (UNESCO, 1970, p.18)[532]

On voit bien comment, à la fin des années 1960 à l'échelle internationale, l'écologie se propose de mettre en œuvre un vaste programme d'encadrement de l'utilisation des ressources naturelles. L'heure est à la « planification écologique » et non à la « préservation » :

> « *[…] les puristes doivent renoncer à parler exclusivement de préservation. […] Ce qu'il faut mettre au point actuellement, ce sont des formes de planification écologique et d'aménagement des sites qui tiennent compte de tous les besoins humains et essaient de ménager entre eux un équilibre.* » (UNESCO, 1970, p.166, p.171)

Les instruments classiquement attribués aux puristes que constituent les parcs nationaux et les réserves font tout de même partie de cet équilibre. Ils doivent être mis en œuvre pour sauvegarder « *les éléments représentatifs ou uniques des écosystèmes naturels et les espèces rares et menacées* » (UNESCO, 1970, p.166).

Au-delà des aspects esthétiques, moraux ou des potentialités futures associées à leur exploitation qui sont rapidement évoquées et que nous avions déjà croisée, un nouvel argument qui s'intègre parfaitement au cadrage productiviste de la conservation vient justifier la protection des espèces et des milieux. L'appauvrissement des espèces et des écosystèmes menacent de diminuer l'activité biogéochimique et de diminuer la productivité globale d'une biosphère toujours plus peuplée. Il convient donc de protéger la diversité des organismes vivants pour assurer la stabilité et l'équilibre de la biosphère.

Si les sciences de la végétation offraient le concept de climax pour légitimer la préservation des milieux naturels dans un but plutôt non utilitariste[533], l'écologie systémique, tournée vers l'optimisation des flux d'énergie dans une perspective développementaliste, fourni un nouvel

---

[531] La biosphère est définie comme « *[Un] système de matière vivante et de substance morte très ancien, extrêmement complexe, multiple, planétaire, thermodynamiquement ouvert et autorégulé, accumulant et redistribuant d'immenses ressources d'énergie qui par la suite déterminent la composition de l'écorce terrestre, de l'atmosphère et de l'hydrosphère et les divers processus dont elle est le siège. Stabilité et plasticité sont ainsi deux caractéristiques importantes de la biosphère […]* » (UNESCO, 1970, p.15)

[532] UNESCO (1970). Actes de la Conférence intergouvernementale d'experts sur les bases scientifiques de l'utilisation rationnelle et de la conservation des ressources de la biosphère. Paris, 4-13 septembre 1968. 305 pages.

[533] Rappelons tout de même que les savants français impliqués dans la protection des formations climaciques par la mise en place de réserves naturelles intégrales légitiment aussi leur action grâce à l'argument selon lequel ces réserves protégeraient des ressources encore inconnues mais potentiellement exploitables dans le futur.

argument utilitariste pour justifier les mesures de préservation. Les espèces étant parties intégrantes d'une machine globale dont le fonctionnement doit être perfectionné, les mesures de protection sont un outil parmi d'autres pour assurer l'optimisation de cette machine.

De par la compréhension des grands cycles géochimiques, l'écologie doit aussi fournir des méthodes de conservation du sol, de la ressource en eau ou encore de la ressource halieutique et c'est sur ces savoirs que doivent être encadrées les différentes activités humaines pour limiter les dommages sur la nature (e.g. pollution, surexploitation) tout en assurant une production croissante. L'écologie scientifique se rend ainsi indispensable pour améliorer le système productif mondial.

Pour assurer de telles promesses et optimiser la captation de l'énergie solaire et son transfert à l'humain sous forme d'énergie ou de matière, une meilleure compréhension des mécanismes gouvernant le fonctionnement de ces écosystèmes est nécessaire. C'est pour cette raison que le programme MAB est mis en place.

La création de « *réserves de biosphère* » devait servir de base de référence pour « *mesurer l'ampleur de l'évolution et juger des performances d'autres écosystèmes* » (Rapport n°22 du programme MAB[534] cité dans Dupuy, 2004, p.242). Un tel dispositif n'est pas sans rappeler, une fois de plus, les réserves forestières du début du XXème siècle. Ces dernières étaient elles aussi créées pour mieux comprendre le fonctionnement des systèmes naturels et pour mieux les piloter (voir Chapitre 1, Section 2). Elles restaient néanmoins cantonnées à un projet local de gestion des forêts. Les réserves de biosphère sont pour leur part mises en place en suivant un gradient d'anthropisation et ont pour ambition de piloter les écosystèmes à une échelle globale.

L'écologie systémique parvient ainsi à bénéficier de l'agenda international onusien pour se développer et s'institutionnaliser. Bien qu'elle fournisse des arguments associant la productivité et la protection des espèces, cette écologie est de plus en plus déconnectée de son héritage naturaliste de l'entre-deux guerre.

Notons tout de même que tous les courants de l'écologie ne se coupent pas de cet héritage naturaliste. L'écologie des populations et des communautés sont deux sous-champs de l'écologie qui se développèrent en parallèle de celui de l'écologie systémique et qui trouvent leur origine dans l'écologie naissante de l'entre-deux guerres et notamment les sciences de la végétation. Comme le montre l'Encart 8, qui présente succinctement ces deux courants, leurs applications peuvent fournir des éléments aussi bien pour la protection des espèces que pour leur exploitation durable. Néanmoins, en raison des différences de perspectives – si ces courants sont centrés sur une espèce ou des communautés, l'écologie systémique se centre sur les écosystèmes et la biosphère –, ces sous-champs semblent moins en harmonie avec le contexte international développementaliste qui privilégie la vision globale et productiviste de l'écologie systémique.

Encart 8. Résumé des courants de l'écologie scientifique qui se développent en parallèle de celui de l'écologie systémique.

L'**écologie des populations** cherche à découvrir des règles générales sur les variations de taille des populations et sur leur dynamique, c'est-à-dire leur évolution dans le temps et/ou dans l'espace. Un certain nombre de facteurs, souvent propres à chaque espèce, vont influencer la manière dont l'effectif d'une population fluctue. Parmi ceux-ci, on peut par exemple mentionner les traits d'histoire de vie de l'espèce, les pressions exercées (e.g. prédation, exploitation) ou encore les habitats et la quantité de nourriture disponibles. Certains patterns généraux d'évolution des

[534] Programme sur l'homme et la biosphère (MAB) Groupe de concertation : Les critères et les lignes directrices du choix et de la constitution de réserves de la biosphère, Rapport final, Paris, 20-24 mai 1974, Rapport 22, p. 9.

populations ont ainsi pu être identifiés, d'une évolution décroissante, stable ou en croissance, des oscillations périodiques ou encore une persistance avec des fluctuations aléatoires (Lawton, 1999). Comprendre la cause de ces fluctuations, en regardant par exemple des facteurs paysagers comme la connectivité[535], est l'une des questions centrales de cette discipline. L'objectif à terme étant d'être capable de déterminer les causes de ces fluctuations, voire de les prédire, pour pouvoir par exemple infléchir la disparition des populations ou au contraire la provoquer dans des cas de parasites.

Un autre courant proche de l'écologie des populations est l'**écologie des communautés**, généralement définie comme l'étude de la coexistence et des interactions entre espèces à l'échelle locale. Classiquement, le terme de communauté est utilisé pour définir les espèces selon leur localisation géographique, celui de « guilde » pour décrire un ensemble d'espèce exploitant une même ressource et celui de « taxon » pour un ensemble d'espèces liée par leur phylogénie, c'est-à-dire à leur lien de parenté (Fauth *et al.*, 1996). C'est à ces différents groupes d'espèces que l'écologie des communautés va s'intéresser pour comprendre la manière dont les interactions entre les espèces (e.g. compétition entre espèces, prédation, parasitisme, maladie) et avec leur environnement peuvent affecter la structure des communautés étudiés (e.g. diversité, abondances relatives des espèces) et son évolution. Parmi les grandes questions de l'écologie des communautés, on peut par exemple citer la manière dont l'extinction d'une espèce peut affecter les espèces restantes de la communauté, ou des questions à l'interface entre l'échelle méso et macro consistant à déterminer l'influence relative des facteurs locaux ou contingent (e.g. identité des espèces et interactions), par rapport à des facteurs plus globaux (e.g. diversité des espèces susceptibles de coloniser le milieux ou taux d'extinction global des espèces) sur la structure de ces communautés.

Pour plus d'éléments sur les grandes questions qui traversent ces disciplines, voir Sutherland et al., 2013).

4. Conclusion

Au cours des deux décennies qui suivent la seconde guerre mondiale, l'utilisation que l'on qualifierait aujourd'hui de « durable » des ressources naturelles a acquis une légitimité importante au niveau international. La communauté épistémique qui se constitue parvient à diffuser son cadrage de la conservation des ressources et de la nature et à s'impliquer dans la gestion de ce problème dont les conséquences se révèlent cruciales pour l'avenir de l'humanité. Ce positionnement est permis par le développement d'une nouvelle forme d'écologie tourné vers l'optimisation de la productivité des systèmes naturels.

La protection de la nature, comprise dans son sens le plus restreint, c'est-à-dire la protection des espèces et des milieux naturels, ne constitue qu'une dimension du problème que pose la conservation des ressources naturelles. C'est en effet la diversité des espèces qui permet d'assurer la productivité et l'équilibre des écosystèmes. La perte de ces espèces peut donc constituer un obstacle à l'optimisation du fonctionnement de la biosphère.

La « planification écologique », qui doit être pensée selon les principes scientifiques de la nouvelle écologie systémique, ne peut faire l'impasse sur les mesures héritées des premières formes de protection de la nature (voir Chapitre 1) comme les parcs nationaux ou les réserves qui permettent d'assurer un certain équilibre mais qui ne sont pas sans soulever certaines difficultés :

[535] Défini en écologie comme la capacité d'un individu à passer d'un habitat à un autre.

« *Une telle politique sera difficile à appliquer, car, en raison de la pression démographique, des progrès de l'utilisation des ressources et de l'augmentation des prix des terrains choisis, qui pourraient être affectés à des fins concurrentes, il devient chaque année plus difficile de créer de nouveaux parcs et zones analogues. […] Refuser de profiter de l'abondance des ressources naturelles paraît difficile à tous ceux, individus ou nations, qui estiment avantageux de les exploiter au maximum.* » (UNESCO, 1970, p.166-167, p.171)

L'avenir de l'humanité étant lié à cet équilibre de la biosphère, c'est donc aussi dans une perspective « *égocentrique* »[536] que ces mesures de protection de la nature doivent être mises en œuvre.

Alors que ces orientations sont largement associées à l'agenda géopolitique mondial, qu'en est-il en France métropolitaine ? Comment s'institutionnalise le problème de la protection de la nature ? Prend-elle le même tournant « ressourciste » qu'à l'international ? Si les grandes institutions internationales se sont tournées vers les pays tropicaux et en développement, qu'en est-il du développement de la problématique au sein d'un pays occidental ? L'analyse du cas français que nous traitons dans la section suivante permettra de mieux comprendre la manière dont est pensé le problème à l'échelle de la France.

Section 2 : Des années 1950 aux années 1970 : quelle diffusion du cadrage scientifique élaboré à l'international dans l'hexagone ?

Si nous nous sommes jusqu'ici intéressés au développement d'une communauté épistémique et du cadrage qu'elle a contribué à élaborer et diffuser à l'échelle internationale en matière de protection de la nature, il importe de s'intéresser à la manière dont ce dernier était importé et traduit à une échelle nationale par les scientifiques français impliqués dans la mise en œuvre des mesures de protection de la nature. Le cadre conceptuel dans lequel le problème de protection de la nature est pensé à l'échelle internationale ne présage pas nécessairement de la manière dont le problème est identifié, cadré et justifié à l'échelle nationale.

En France, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, les naturalistes se sont dotés d'une nouvelle arène de discussion avec les administrations et parties prenantes concernées par les enjeux de protection de la nature. Pour autant, la mise en politique du problème de protection de la nature ne s'est pas accompagnée d'un cadrage revendiqué et exprimé publiquement de la part ni véritablement des naturalistes, ni du gouvernement. Pour comprendre la manière dont le problème était pensé à l'échelle de l'hexagone lors de la période d'après-guerre, il nous a donc fallu identifier des prises de paroles publiques de personnalités impliquées dans la construction d'un discours visant à légitimer sa prise en compte.

Si les prises de paroles ou écrits publics en la matière nous ont semblé relativement rares durant cette période, nous avons identifié deux personnalités clés dans la constitution d'un tel discours et dont l'activité couvrait la période qui nous intéresse, Roger Heim (1900-1979) et Jean Dorst (1924-2001).

Nous avons déjà croisé le premier à différentes reprises. Si nous le présenterons plus longuement dans la partie suivante, notons déjà qu'il fut président de l'UIPN/UICN de 1954 à 1958 et qu'en tant que directeur du Muséum National d'Histoire Naturel de 1951 à 1965, il fut aussi membre de droit du Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN). Il est donc à la fois un membre

[536] (UNESCO, 1970, p.166)

éminent de la communauté épistémique qui se constitue à l'échelle internationale et participe à la mise en œuvre des mesures de protection de la nature en France. Il constitue donc bien un acteur central pour étudier l'importation du cadrage international en France.

D'une autre génération, le second nous offre l'opportunité de suivre les évolutions de cadrage en matière de protection de la nature. Lui aussi ancien directeur du Muséum National d'Histoire Naturelle de 1976 à 1985, il fut aussi impliqué à l'échelle internationale en tant que vice-président de la commission pour la protection des espèces menacées de l'UICN[537]. Si son implication dans la mise en œuvre des mesures de protection de la nature fut plus tardive, il publie en 1965 un ouvrage intitulé *Avant que nature meure* qui constitue pour beaucoup de naturalistes qui s'impliqueront dans la protection de la nature un livre de référence en matière de protection de la nature. Il participe d'autre part à la fin des années 1960 aux réunions du CNPN en remplacement du directeur du MNHN de l'époque.

L'analyse de leurs discours fournit un élément clé pour comprendre la manière dont est posé le problème de protection de la nature en France. En tant que scientifiques renommés – tous deux seront membres de l'Académie des Sciences –, leur influence dans la prise en compte de l'enjeu de protection de la nature par les pouvoirs publics ne doit pas être négligée. Dans les deux parties qui suivent, nous présenterons successivement les matériaux utilisés pour analyser leur manière d'envisager et de construire le problème de protection de la nature.

1. Roger Heim et l'importation en France du problème des ressources naturelles

Durant la période d'après-guerre, Roger Heim est une figure clé de la protection de la nature en France et à l'international (pour plus d'informations sur cet acteur, voir Encart 9). Au-delà de son action en matière de protection de la nature, il jouit en tant que directeur du MNHN, membre de l'Académie des Sciences et de l'Académie d'Agriculture, d'une réputation scientifiques importante. L'implication d'une personnalité aussi prestigieuse dans la constitution du problème de protection de la nature n'est probablement pas sans influence sur la trajectoire de ce problème. Comme nous aurons l'occasion de le voir dans les chapitres suivants, il constitue une personnalité sur lesquels les protecteurs de la nature pourront s'appuyer pour tenter d'obtenir des arbitrages favorables en faveur de la protection de la nature.

C'est bien cette activité à l'échelle nationale qui justifie aussi que l'on s'intéresse à lui. Roger Heim fut membre de droit du CNPN de 1951 à 1965 en tant que directeur du MNHN et membre nommé du CNPN jusqu'en 1977, bien que sa participation soit plus épisodique du fait de problème de santé. Sa vision est donc susceptible de donner une idée des modalités d'action qui doivent s'appliquer pour protéger la nature au sein du CNPN.

Nous nous baserons pour cela sur une série d'émission de radio données par Roger Heim dans l'émission l'Heure de Culture française sur la Radiodiffusion française à partir de 1950[538], que nous avons complété par l'analyse de son livre *Destruction et Protection de la Nature*[539], ouvrage justement tiré de ces émissions. Nous nous focaliserons sur (i) la manière dont la nature est appréhendée, (ii) les

[537] Nous n'avons pas réussi à déterminer les dates de son mandat en tant que vice-président.
[538] Cette série d'émissions est disponible en accès libre dans les archives audio de l'INA (https://www.ina.fr/emissions/heure-de-culture-francaise, consulté le 13 août 2021).
[539] Heim, R. (1952). Destruction et protection de la nature (Paris: Armand Colin), p.224.

causes et les conséquences perçues de sa destruction, (iii) les modalités d'action à mettre en œuvre pour la protéger.

Nous ferons occasionnellement des liens avec la conférence intitulée *Les problèmes de la protection de la nature*[540] qui fut donnée au palais de la découverte en 1947 par un autre membre du CNPN, Clément Bressou. Cette comparaison nous donnera une occasion de comprendre dans quelle mesure ces idées sont partagées entre différents membres du CNPN.

Encart 9. Biographie de Roger Heim.

Né en 1900 et mort en 1979, **Roger Heim** est un naturaliste et mycologue français. En parallèle de ses études de chimie à l'École Centrale, il entre au laboratoire de Cryptogamie du MNHN dans lequel il devient préparateur (Dorst, 1980). Il soutient en 1931 sa thèse sur les champignons du genre Inocybe et devient sous-directeur du laboratoire de cryptogamie en 1933. Dès le lendemain de la guerre, durant laquelle il sera déporté du fait de ses actions dans la résistance, il prend la direction du laboratoire de cryptogamie l'année de sa délivrance, en 1945. Il reprend ses travaux de biologie, de systématique et d'anatomie des champignons des zones tempérés ou tropicales. Il devient le directeur du MNHN de 1951 à 1965. Durant ces 15 années, il participe notamment à la création d'un laboratoire d'entomologie, ainsi qu'aux chaires de biophysique, d'océanographie physique, d'écologie, de zoologie des vers ou encore de préhistoire.
Il est, entre autre, membre de la Société botanique de France, qu'il présidera en 1948, et de la Société Mycologique de France. Il est aussi membre de l'Académie des Sciences, élu en 1946 dans la section botanique et en 1976 dans la section de biologie animale et végétale, section qu'il préside en 1963. Il est aussi membre de l'Académie d'Agriculture dès 1945 et qu'il présida en 1958.
En ce qui concerne la protection de la nature, il est associé à la création de l'UICN (alors UIPN) et sera l'un de ses premiers président (1954-1958). Il est aussi membre de la section Biologie de la Commission Consultative des Réserves Artistiques et Biologiques de la forêt de Fontainebleau dès 1945 dans laquelle il s'impliquera à partir de 1948. Il est à l'initiative de la célèbre exposition organisée en 1956 par le Muséum National d'Histoire Naturelle et la Direction des Eaux et Forêts, « l'Homme contre la nature », et dans laquelle il dénonça différentes formes de dégradations de la nature parmi lesquelles la déforestation, l'érosion des sols, la destruction des animaux, la pollution des mers et de l'atmosphère, l'utilisation des pesticides ou encore l'utilisation de l'énergie nucléaire (voir Charvolin et Bonneuil, 2007). Il est à l'origine de la chaire d'écologie et de protection de la nature du MNHN en 1955. Il est président d'honneur de la Société National d'Acclimatation et de Protection de la Nature en 1957. Il est aussi à l'origine de différents écrits sur la protection de la nature, notamment Destruction et Protection de la Nature (1952) et L'angoisse de l'an 2000 (1973).

1.1. L'extinction des espèces : un problème d'ordre philosophique, scientifique et économique

Intéressons-nous dans un premier temps à la perception de l'état de la nature que Roger Heim établi dans son ouvrage. Sur les 19 chapitres, les cinq premiers chapitres sont en effet consacrés aux impacts de l'humain sur la nature et au « *bilan de ses saccages* »[541].

Il démarre ce bilan par un bilan des espèces éteintes et menacées. En ce qui concerne les mammifères, il fait état d'une accélération de leur extinction :

> « *On nous dit que depuis deux mille ans cent dix espèces de Mammifères ont disparu. Le XIXe siècle à lui seul en a exécuté soixante-dix, et depuis cinquante ans c'est quarante qui se sont éteintes par notre faute*. » (Heim, 1952, p.15-16).

Il fait par ailleurs état du nombre de 600 espèces de mammifères menacés d'extinction. S'il évoque l'existence de cause naturelle d'extinction, beaucoup plus nombreuses sont pour lui les espèces qui doivent leur disparition du fait de l'action de l'humain et notamment de l'exploitation des produits animaux. Il cite ainsi l'exploitation de la fourrure, du cuir, de l'huile ou encore de la chaire qui

[540] Bressou, C. (1947). Les problèmes de la protection de la nature. (Paris: Université de Paris), p. 21.
[541] Heim, R. (1952). Destruction et protection de la nature (Paris: Armand Colin), p.14.

constituent autant de ressources naturelles que l'humain a surexploitées pour ces espèces. Il évoque aussi la chasse au trophée. Autant de causes qui le conduisent à établir le constat selon lequel les chances de maintien d'une espèce sont inversement proportionnelles « *de leur valeur spectaculaire ou de leur intérêt commercial* » (Heim, 1952, p.20). Il énumère aussi, sans donner de chiffres, la disparition de nombreuses espèces d'oiseaux et dédie un chapitre aux derniers couples de la grue criarde.

En ce qui concerne la flore, Roger Heim distingue les destructions des groupements de celles des espèces :

> « *L'action destructrice de l'Homme sur la flore s'exerce soit sur les groupements de végétaux, leurs stations, leurs habitats […] soit sur les espèces elles-mêmes, précisément visées dans le but d'une utilisation.* » (Heim, 1952, p.48)

L'attention du lecteur est, dans le cas de la flore, portée sur les espèces endémiques ou « *localisés à un nombre infime de stations* » ou à certains groupements témoins de « *caractères exceptionnels du milieu* » (Heim, 1952, p.51-52). L'intérêt pour les caractéristiques particulières des milieux, de leurs associations et des espèces n'est pas sans rappeler le fondement des réserves biologiques en forêt de Fontainebleau (voir Chapitre 2, Section 2).

Si les exemples de disparition d'espèces de faune, en dehors du loup cervier et du castor, sont essentiellement tirés de ses voyages en « *Afrique tropicale, dans le Bassin Méditerranéen, à Madagascar, en Asie, en Océanie* » (Heim, 1952, p.6), ceux concernant la flore sont aussi tirés des observations en France métropolitaine[542]. Tout comme pour la faune, la responsabilité humaine dans ces destructions ne fait aucun doute. Au côté des « *collectionneurs d'herbier* », des « *amateurs de plantes de jardin* », des « *horticulteurs* » ou des « *fabricants de tisanes* », sont aussi identifiées des causes plus systémiques comme la « *mise en lotissement* », « *l'exploitation des carrières* », les « *travaux d'aménagement hydroélectriques* », les « *opérations culturales* » ou encore « *l'assèchement ou l'aménagement des marais* » (Heim, 1952, p.54-58).

Plus généralement, que cela soit pour la faune ou pour la flore, c'est bien la destruction des habitats qui est directement mise en cause :

> « *L'Homme a détruit, par le fer, par le feu. Mais a-t-il suffit, par son action directe, par ses armes, à provoquer de tels carnages ? Non. L'extinction de tant d'espèces et de tant d'individus animaux et végétaux, provient plus encore de la transformation des lieux où ceux-ci vivaient. La rupture dans l'équilibre de la nature, j'y reviendrai, a causé la disparition de l'arène où se jouait la vie même des êtres sauvages, la destruction de ce qu'on appelle l'habitat a causé tout naturellement celle des animaux et des plantes qui s'y trouvaient rassemblés.* » Roger Heim, 1er février 1950, Bilan des destructions.

Or, la disparition des espèces est d'autant plus importante qu'elle constitue une perte irréversible, notamment pour la science :

> « *Elle épuise en peu d'individus tout le pouvoir de l'espèce dont ils ne sont qu'un moment. Elle annihile le travail de milliers de générations. Elle détruit irréversiblement ce qui a toujours été – j'entends depuis un temps très long – et sans même créer à la place quoi que ce soit. […] Cette destruction supprime à tout jamais une preuve de la Nature, et peut être une preuve particulièrement essentielle, qui sait ? la preuve la plus cruciale d'une théorie générale ou*

[542] On notera la présence de plusieurs exemples tirés de la forêt de Fontainebleau, haut lieu, comme nous l'avons vu, des naturalistes français.

importante. […] En détruisant de telles reliques ou de telles preuves, l'Homme compromet une raison même d'exercer son génie, c'est-à-dire sacrifie sa propre substance. » (Heim, 1952, p.24)

On observe dans ses propos l'influence de la théorie de l'évolution dans la constitution d'un discours visant à faire de l'extinction des espèces un problème sur lequel il faut agir. Roger Heim envisage l'espèce comme une notion dynamique. Les individus qui composent une espèce ne sont qu'un « moment » d'une longue histoire évolutive que l'humain se doit de ne pas interrompre. Si les extinctions sont susceptibles de se produire sur un temps très court, les spéciations nécessitent un temps long dont les conditions ne peuvent être reproduites par l'humaine sa technique :

> « *Elle amenuise un capital terrestre qui ne peut, d'autre part, se renouveler, qui ne pourra désormais que s'appauvrir, car l'Homme a pu créer des mécaniques sensationnelles, mais jusqu'ici pas même une microscopique, pas même une vraie cellule vivante*. » (Heim, 1952, p.24)

On retrouve dans ce dernier extrait un élément du discours environnementaliste global que nous avions déjà noté, celui de la méfiance vis-à-vis des promesses offertes par la technique et les progrès scientifiques (voir section 1). L'humain, en raison de son incapacité à reproduire ce qu'il détruit, doit impérativement éviter la destruction de ce qu'il qualifie plus tard de « *patrimoine partout gaspillé, de plus en plus pillé* »[543].

Néanmoins, les conséquences de la disparition des espèces dépassent les problèmes philosophiques et scientifiques. Tout comme à l'échelle internationale, il s'agit de se dégager d'une vision qualifiée de « sentimentale », et même de se distinguer d'une vision purement « scientifique ». Le problème de la destruction de la nature est aussi un problème d'ordre économique :

> « *[…] le problème de la protection de la nature, longtemps enfermé dans un concept à la fois sentimental et scientifique, c'est-à-dire associé à la sauvegarde d'espèces animales et végétales, spectaculaires, utiles ou rares, a peu à peu enrobé des préoccupations d'ordres économique, dont la dégradation des sols est la plus essentielle.* » (Heim, 1952, p.117)

La destruction des « *ressources vitales du globe* » constitue bien le problème le plus urgent (Heim, 1952, p.118). Rappelons que c'est lui qui quelques années plus tard jugeait nécessaire de « *mettre l'accent sur le nécessaire pour faire passer l'utile, sur l'impérieux économique pour faire accepter ce qui ne touche qu'à l'esprit.* »[544]. C'est donc semble-t-il en partie dans une perspective stratégique destinée à légitimer l'intérêt de protéger la nature que Roger Heim évoque ce type d'impact.

Cette intégration des préoccupations d'ordre économiques dans la problématique associée à la protection de la nature n'est d'ailleurs pas partagée par toutes les personnalités engagées dans la protection de la nature. Pour Clément Bressou, si le problème de protection de la nature englobe bien celui des ressources naturelles, il ne doit pas être subordonné à des intérêts économiques. Pour ce dernier, ni les réserves de chasse, ni les réserves forestières, ni les réserves de pêche « *ne sauraient rentrer dans le cadre de la Protection de la Nature* ». De telles protection ne constituent « *qu'une modalité de l'exploitation* » selon laquelle « *la préoccupation économique prime sur la préoccupation scientifique* » (Bressou, 1947, p.15)[545]. Les responsabilités internationales de Roger Heim et son implication au sein d'une communauté épistémique destinée à légitimer l'intérêt pour la protection de la nature expliquent probablement cette différence de point de vue entre ces deux personnages.

---

[543] (Heim, 1952, p.117)
[544] UICN (1957). Procès-verbaux de la cinquième assemblée générale d'Edimbourgh (Bruxelles), p.33.
[545] Bressou, C. (1947). Les problèmes de la protection de la nature. (Paris : Université de Paris), p. 21.

En dehors de cette distinction plus probablement issue d'une différence de stratégie de communication que de vision sur le problème, Clément Bressou et Roger Heim s'accordent sur l'importance de la végétation et les dangers de la disparition des milieux.

1.2. La végétation pour éviter la désertification : l'héritage de la pensée naturaliste dans la construction du discours environnementaliste global

En plus de provoquer la disparition des espèces qui leur sont inféodées, la destruction du couvert végétal entraîne un danger déjà dénoncé depuis la première moitié du XXème siècle, notamment en France par Henri Humbert (voir Chapitre 1, Section 2), celui de la désertification :

> « *La végétation, le climat, l'eau, le sol et le sous-sol sont des facteurs indissolublement liés. Le déboisement, suivi d'une culture extensive […] conduit pour diverses raisons à l'appauvrissement du sol. La plante – Coton, Café, Tabac, Arachide – au bout de peu d'années a pompé les réserves alimentaires du sol. Alors on abandonne et on va plus loin resemer. La déforestation provoque l'érosion […]. Les eaux ruissellent en surface, entraînant les matériaux utiles vers la mer où ils disparaissent à tout jamais ; les nappes phréatiques s'isolent en profondeur, et sont perdues pour la végétation. Le régime hydrographique se désorganise […].* » (Heim, 1952, p.70)

C'est d'ailleurs notamment à Madagascar, dont la perte de ces forêts était déjà documentée par Henri Humbert, qu'il a pu observer « *les derniers lambeaux de forêt primitive subsistant […]* ». Ces destructions, il les a par ailleurs constatées en Somalie, en Côte-d'Ivoire, au Cameroun, en Nouvelle-Calédonie, en Nouvelle-Zélande ou encore en Australie. Dans toutes ces localités, il a pu constater de lui-même les pertes considérables de fertilité des sols qui laissaient place aux déserts auxquels il consacre un chapitre entier. Au même titre que certains protecteurs de la nature de la première moitié du XXème siècle, les voyages ont contribué à forger son intérêt pour la protection de la nature.

Il mobilise d'ailleurs un certain nombre de concepts naturalistes forgés par les premiers savants protecteurs de la nature (voir Chapitre 1, Section 2). Parmi ces concepts, celui d'« équilibre naturel » est encore central à l'argumentaire. C'est bien la rupture de cet équilibre qui entraîne la disparition des espèces, l'érosion des sols et l'amenuisement des ressources naturelles. Fort de l'héritage de bon nombre de ses prédécesseurs, il souligne bien le caractère dynamique de la notion d'équilibre :

> « *L'état d'équilibre du milieu naturel est tout relatif, il est instable et illusoire. Chaque milieu évolue lentement vers une destinée. Par ailleurs, il est à la merci de phénomènes extérieurs indépendamment même de l'intervention de l'Homme. Les parasites, les tempêtes, les inondations, constituent de ces calamités naturelles qui rompent les équilibres momentanément assurés ou risquent de modifier le déroulement évolutif d'une transformation normale d'un milieu naturel. […] Tout est mouvement, jusqu'à la stabilisation temporelle ou jusqu'au bouleversement, et celui-ci peut se déclencher brutalement. […] En fait, il n'y a de stabilisation, qu'à l'échelle de la brève durée des observations humaines.* » Roger Heim, 2 février 1950, Les équilibres naturels.

S'il n'est pas lui-même phytosociologue (pour plus d'information sur cette discipline, voir Chapitre 1, Section 1), cela ne l'empêche pas d'en mobiliser les concepts, comme celui d' « association »[546], et d'en emprunter les fondements, comme celui de se représenter un milieu selon sa trajectoire évolutive.

[546] « *L'association est caractérisée au contraire par sa seule composition. Ce groupement, issu de causes naturelles, offre une stabilité plus ou moins apparente se reflétant dans une composition déterminée en plante et en animaux, lié à des conditions stationnelles uniformes. Certains végétaux suffisent à la caractériser, en*

Pour Roger Heim comme pour les phytosociologues, tout milieu possède un « *déroulement évolutif d'une transformation normale* » déterminée par les conditions environnementales et les interactions entre les espèces et avec leur milieu[547]. Loin d'une vision déterministe de cette évolution, il conçoit les milieux comme résultant d'un équilibre entre des facteurs abiotiques (e.g. climat), des évènements extrême (e.g. cyclone), mais aussi d'une lutte constante entre espèces biotiques :

> « *De tels ensembles sont soumis constamment aux effets de la lutte pour l'existence et de la concurrence vitale. Des êtres cohabitent sans se gêner, d'autres trouvent dans leur rapprochement leur chance de survivre, tandis que certains sont incompatibles en raison de leurs pouvoirs agressifs avec d'autres mal doués pour résister. Tel est la loi occulte mais essentiel de la sélection qui régit les groupements naturels*. » Roger Heim, 2 février 1950, Les équilibres naturels

C'est finalement le résultat de l'action de l'ensemble de ces facteurs qui à long terme conduit au « climax », terme Clementsien qui a contribué à justifier l'établissement des réserves naturelles intégrales à Madagascar (voir Chapitre 1, Section 1 et Section 2) :

> « *C'est ainsi que les associations évoluent naturellement sur les mêmes lieux, vers des ensembles stables, parce que non susceptibles d'évoluer plus loin, on les appelle des climax. Ainsi, les véritables équilibres naturels ne comportent en réalité que des climax*. » Roger Heim, 2 février 1950, Les équilibres naturels.

Or, dans cette trajectoire, l'humain constitue pour lui le premier responsable des perturbations de l'équilibre naturel :

> « *Nous avons vu combien complexe, infinies, étaient les raisons de transformation brusque des équilibres de la nature venue du hasard et des calamités parmi lesquelles l'Homme s'inscrit en tête*. » Roger Heim, 22 février 1950, Les équilibres dirigés.

Parmi ses actions perturbatrices, il place en tête « *l'introduction fortuite ou conduite par l'homme d'animaux et de plantes dites "exotiques", dans un milieu qui leur est étranger* »[548] en reprenant des exemples variés comme le crabe chinois, la perche soleil ou les guppys en Barbade.

Il dénonce par ailleurs la lutte chimique contre les « parasites », et cela dix ans avant le célèbre *Silent Spring* de Rachel Carson :

> « *L'utilisation à grande échelle de certaines substances chimiques, insecticides, fongicides, rodenticides, herbicides, grâce aux arsenicaux, au DDT, au HCH, au SPC – puisqu'il ne faut pas les appeler par leur nom –, risque à son tour de conduire à des altérations très regrettable des équilibres naturels.* » (Heim, 1952, p.94)

Expériences à l'appui, il déplore la destruction de la macrofaune du sol ou des insectes, « *dont beaucoup sont utiles* » (Heim, 1952, p.95).

---

l'accompagnant constamment. Ils en constituent les particularités exclusives, les constantes. D'autres, moins fidèles s'en détachent parfois. Ils ne seront qu'électifs, ou préférant, ou indifférent, ou accidentel. Ainsi, la hêtraie est une formation forestière dont le hêtre est le pilier tutélaire, mais qu'accompagne constamment l'aspérule et la véronique dite de montagne, qui parfois clairsemé ne s'en montre pas moins constante. Par contre, le petit houx ne lui rendra visite que de temps à autre, l'androsème que par hasard. » Roger Heim, 2 février 1950, Les équilibres naturels.

[547] « Les équilibres naturels traduisent la confrontation permanente des actions et interactions des êtres dans leur milieu. » Roger Heim, 2 février 1950, Les équilibres naturels

[548] Roger Heim, 15 février 1950, Dangers du déplacement des espèces

En matière d'agriculture, il dénonce aussi l'« *extension de la monoculture industrielle que les Blancs ont introduite sous les tropiques* », l'« *augmentation des troupeaux domestiques qui partout progressent aux dépens des animaux sauvages* » ou encore l'extension de la prairie sur la forêt (Heim, 1952, p.111).

Enfin, on retrouve aussi les causes dénoncées par ces prédécesseurs comme les feux pratiqués par les populations autochtones qu'il nomme encore l'« *homme primitif* » (Heim, 1952, p.109), dans la suite de la mentalité colonialiste des premiers protecteurs de la nature. S'il critique les effets de la colonisation sur la nature[549], il dénonce aussi les pratiques autochtones, et ce non sans clichés racistes[550]. Cette figure de la protection de la nature se trouve donc encore dans l'impossibilité d'envisager des perceptions et usages alternatifs de la nature au modèle occidental.

Toutes ces destructions et ces ruptures d'équilibre qu'il perçoit sont responsables d'une perte de fertilité des sols irréversibles qui se trouve couplée au problème de surpopulation et de « *l'encombrement inquiétant que connaîtra la Terre d'ici un siècle* » (Heim, 1952, p.113). Dans ce contexte, comment nourrir l'humanité ? Comme William Vogt ou Fairfield Osborn quelques années avant lui (voir Section 1), il fait de la destruction de la nature « *le problème de l'avenir même de notre espèce, de l'homo sapiens* »[551]. En détruisant ses propres capacités de production de ressources dites « *renouvelables* »[552] dont il dépend, l'humain compromet son avenir. C'est une fois de plus la vision prométhéenne de l'être humain qui est ici dénoncée :

> « *Par sa faute, la nature se resserre de plus en plus, s'amenuise, s'appauvrit, et lui ne s'en soucie pas, parce qu'il se croit libéré des règles qui gouvernent celle-ci, parce qu'il se croit déjà en possession des lois de la matière et de la vie.* » Roger Heim, 2 février 1950, Les équilibres naturels.

Tous les fondements du discours environnementaliste global sont présents et contribuent à placer la destruction de la nature le « *danger numéro 1* »[553] de l'humanité :

> « *La mise en œuvre vigoureuse et rigoureuse de remèdes contre l'érosion et la désertification croissantes paraît au moins aussi urgente que la lutte contre l'analphabétisme, par exemple, lutte probablement utile, mais dont les objectifs ne mettent pas l'humanité immédiatement en péril*. » (Heim, 1952, p.7)

Les anciennes justifications des naturalistes de la première moitié du XXème siècle sont donc réintégrées dans un discours qui ne se limitent pas à la description des impacts mais qui envisage le problème de la destruction de la nature comme un enjeu majeur de société.

Si le problème de la protection de la nature est donc cadré de manière globale, il ne se pose néanmoins pas de la même manière partout dans le monde.

---

[549] Il mentionne par exemple « *la poussée européenne qui engage ces peuples à la monoculture en leur promettant un profit nouveau* » (p.112) ou le « Blanc » qui a « *poussé le Noir à se fixer, à intensifier ses cultures et son élevage, en lui offrant ou lui promettant des débouchés […].* » (p.71). Sur ce point, voir aussi Charvolin et Bonneuil (2007)

[550] Il évoque par exemple « *l'instinct destructeur des Noirs fétichistes* » (p.144), « *l'incapacité des populations noires à s'adapter aux techniques rationnelles de culture vivrières* » (p.112) ou encore « *les incendies qu'on doit au sadisme des Noirs* » (p.108).

[551] Roger Heim, 8 mars 1950, Erosion et surpopulation.

[552] Il est ainsi intéressant de noter, plus de 30 ans avant le célèbre rapport Brundtland, la mobilisation des termes du « développement durable ».

[553] Roger Heim, 8 mars 1950, Erosion et surpopulation

1.3. L'urgence des pays tropicaux contre la maîtrise de la nature dans les zones tempérées

La perception naturaliste de la nature est bien différente entre les pays occidentaux et les pays tropicaux. Nous avions déjà pu observer une telle différence dans le débat qui opposait les scientifiques Henri Humbert et Georges Petits au forestier Alain Joubert. Pour les premiers, le modèle de protection à adopter dans les pays tropicaux était celui non-interventionniste de la mise en place de la réserve naturelle intégrale pour sauvegarder les « *derniers lambeaux de nature primitive* ». Pour le second, il s'agissait dans les réserves forestières des Cévennes d'intervenir au sein de ces réserves pour guider son évolution vers un climax désiré.

Il nous semble que cette différence de perception, que nous retrouvons chez Roger Heim, est pour partie responsable de l'action privilégiée de l'UIPN/UICN dans les pays du sud. La manne financière liée au développement rencontre en effet une perception de la nature singulière qui fait de la destruction de la nature dans les pays du sud la préoccupation la plus urgente.

C'est en premier lieu la complexité des milieux tropicaux[554] qui, couplée au processus de latérisation[555], rend toute intervention humaine incertaine et le plus souvent irréversible :

> « *La forêt tropicale est beaucoup plus un réservoir climatique qu'un capital d'exploitation*. […] *Les méthodes que nous utilisons en Europe, dans nos forêts, conçues et conduites par nous en vue d'une exploitation raisonnée et raisonnable, ne saurait avoir cours sous les tropiques où l'Homme n'est plus maître de son acte, car la cause déborde par ses répercussions instantanées sur l'équilibre naturel, hors du but cherché, pis, contre celui-ci. […] Dans les régions chaudes, c'est à la végétation naturelle qu'on demande. Or, cette végétation native, se trouve dans des conditions infiniment plus instables que dans les régions tempérées. La destruction de la forêt tropicale est en générale irréversible. J'entends que son exploitation est à peu près inconcevable.* » Roger Heim, 22 février 1950, Les équilibres dirigés.

Si Roger Heim fait donc preuve d'une certaine humilité devant la diversité et la complexité de la nature tropicale, sa vision de la nature Européenne est bien différente :

> « *En Europe, la régularité et la diversité des saisons, en même temps, l'absence de ce phénomène de latérisation tropicale, […], la possibilité de reconstruire dans les zones tempérées la forêt, qui est devenue ici, et ici seulement, une association purement artificielle mais cependant hautement utile, hêtraie, chênaie, pinède, l'attachement de l'Homme sédentaire à son sol, l'obligation dans laquelle il s'est trouvé de le protéger, de conserver la fécondité de cette terre pour sa vieillesse et pour ses enfants, cette notion de propriété paysanne et de dépôt sacré et millénaire qui a régit l'entretien de nos terres depuis des siècles,*

[554] « *Sous les tropiques, c'est autre chose, rien de la douceur qu'apporte au regard celle de France, rien de son effet calmant ni de son ordonnance, pas d'équilibre, ni sensibilité, ni amour, il faut un effort pour la comprendre même visuellement. Elle n'est pas faite pour nous, pas de point de comparaison. […] Ce ne sont pas les 43 essences de toutes nos forêts françaises, ce sont 1000, 2000 essences qui ne connaissent aucune loi de hiérarchie. La promiscuité n'a qu'une règle, la lutte pour l'existence. Les agencements insaisissables n'ont qu'une cause, le désordre. Mais une harmonie en est née quand même, celle que les Hommes ont tué depuis longtemps, la liberté. Ce désordre est comme toute foule, sans règle ni directive, il est fragile. Il en est ainsi de la plus grande partie de cette forêt vierge, que tant de gens incompétents nous ont dit inexploités et indéfinies.* » Roger Heim, 22 février 1950, Les équilibres dirigés

[555] Processus de pédogenèse qui se caractérise par une très forte dégradation du sol, appauvris en silice et en éléments nutritifs fertilisants.

ont permis de conserver à celle-ci leur valeur de fertilité, du moins souvent. » Roger Heim, 1er février 1950, Bilan des destructions.

En Europe, l'humain fait partie intégrante d'une nature cultivée, gérée, pilotée. Si dans les tropiques, l'action humaine est le plus souvent destructrice, dans les pays occidentaux, c'est même parfois de l'action de l'humain que découle la valeur d'un milieu :

> « *Mais certains [équilibres naturels] doivent aussi à l'action lointaine de celui-ci [l'Homme] leur relative stabilité, leur valeur, leur puissance. Ils ont été simplifiés, schématisés, ordonnancés par l'influence humaine. Ils sont désormais sous le contrôle de l'Homme, ce sont des équilibres dirigés.* » Roger Heim, 22 février 1950, Les équilibres dirigés.

Dans les zones tempérées, l'équilibre naturel résulte d'un choix guidé par nos besoins :

> « *Revenons à l'équilibre entre la forêt de chez nous et la lande. Il est instable. Le bétail impose la lande. Le départ du bétail reconduit à la forêt. C'est ainsi que dans cette nature artificielle, transformée depuis des siècles, l'antagonisme se maintien entre deux formations dont chacune dépend de certains besoins de l'Homme. L'équilibre ici résulte des exigences respectives et locales de l'élevage d'une part, de l'exploitation forestière d'autre part*. » Roger Heim, 2 février 1950, Les équilibres naturels.

Le propos suivant illustre bien l'interdépendance qui existe entre l'humain et la nature dans les milieux tempérés :

> « *Que devient-elle, l'association végétale que les phytosociologues ont assigné à nos groupements végétaux dont nous sommes en réalité à la fois les maîtres et les esclaves.* » Roger Heim, 22 février 1950, Les équilibres dirigés.

Les « *maîtres* », car l'humain, dans les zones tempérées d'Europe qu'il décrit, a pu maîtriser l'évolution des milieux. Les « *esclaves* », car la conservation de ces milieux façonnés par l'humain nécessite une gestion régulière pour pouvoir en tirer profit.

Roger Heim fait ainsi une forte distinction entre les milieux tropicaux et les milieux tempérés qui doivent être gérés différemment. En Europe, nous sommes loin d'une nature « naturelle » à protéger ou à sanctuariser. On retrouve bien l'idée déjà identifié en forêt de Fontainebleau (voir Chapitre 2, Section 2) d'un état climacique qui n'est pas une fin en soi dans les milieux tempérés. Les connaissances acquises sur la dynamique de la nature tempérée et les possibilités de restauration autorisent son exploitation « *raisonnée et raisonnable* ». Dans les milieux tropicaux, l'exploitation y serait interdite car les dégâts qui lui sont associée seraient irréversibles.

Un tel discours n'a probablement pas contribué à favoriser la prise en compte des enjeux de protection de la nature au sein des pays occidentaux. La focalisation des préoccupations sur la nature tropicale nous semble avoir contribuée à minimiser les effets tout aussi délétères des modes de production qui se mettent en place après la guerre en Europe. Cette impression de maîtrise de la nature des zones tempérées n'a probablement pas facilité l'anticipation des transformations majeures qui s'opèreront avec les décennies d'après-guerre et les destructions qui les accompagneront. En favorisant cette distinction entre deux types de nature différentes, le discours naturaliste a favorisé le développement d'un « colonialisme vert », pour reprendre le titre de l'ouvrage de Guillaume Blanc (2020). Pour Guillaume Blanc (2020, p.15-16, en italique dans le texte), « *Plus nous détruisons* ici*, et plus nous essayons de sauver* là-bas ». A partir du discours naturaliste, nous serions tentés de reformuler cette phrase en « plus nous essayons de sauver *là-bas*, moins nous regardons les destructions *ici* ». Nous verrons malgré tout dans les prochains chapitres que nombre de naturalistes

français, y compris Roger Heim, seront tout de même attentifs à certaines destructions en France métropolitaine.

Si nous nous sommes intéressés à la perception de la nature, aux causes des destructions et à leurs conséquences, qu'en est-il des solutions prônées ? Tout comme Fairfield Osborn et William Vogt l'envisageaient à la fin des années 1940, ce sont bien les sciences de la conservation qui doivent permettre de surmonter tous ces problèmes.

1.4. La science pour encadrer l'exploitation et l'éducation pour faire accepter des mesures jugées nécessaires

Pour Roger Heim comme pour les membres de la communauté épistémique, les mesures de protection de la nature édictées jusque-là se sont avérées inefficaces, et ce pour plusieurs raisons.

D'une part, un certain nombre de mesures n'ont ciblé que les espèces, sans se soucier des interactions qu'elles pouvaient entretenir avec les milieux, et donc les autres espèces, auxquels elles sont inféodées :

> « *[…] en général, l'erreur a été justement d'édicter des mesures concernant les animaux ou les plantes, sans se soucier de la protection essentielle des lieux où ils vivent*. […] *Ainsi, on a établi dans une partie des montagnes rocheuses une législation très sévère en matière de législation des oiseaux, mais c'était au moment où l'exploitation des terres marécageuses de cette contrée bouleversait les équilibres naturels et conduisait, par la rupture des habitats, à l'extinction même des oiseaux les plus fragiles et les plus précieux.* » Roger Heim, 15 mars 1950, Premiers remèdes, les sanctuaires.

L'écologie, et l'étude des espèces en interaction avec leur milieu, aura permis de placer au centre des préoccupations la protection des milieux naturels :

> « *Protéger la vie sauvage, c'est protéger les conditions essentielles au maintien des espèces, c'est-à-dire les habitats, ou si vous préférez, les formations naturelles relativement stabilisées ou vivent animaux et plantes.* » Roger Heim, 2 février 1950, Les équilibres naturels

Néanmoins, les mesures de protection des habitats comme les réserves ou les parcs nationaux n'ont pas non plus permis une protection efficace de la nature. Pour Roger Heim, les réserves ne sont que « *des oasis, des îlots* » qui « *laisse intacte la gravité du problème économique* » (Heim, 1952, p.137). Qualifiées de « palliatifs », ces mesures ne font que retarder l'échéance finale, celle de la disparition des espèces, et avec elles des promesses de richesses scientifiques et économiques :

> « *La protection est un palliatif dont le résultat ne peut être que de retarder la disparition finale des richesses et des espèces vivantes qu'elle s'efforce de maintenir*. » (Heim, 1952, p.139)

Comme à l'échelle internationale, il s'agit donc de tourner la page d'une protection de la nature jusqu'ici inefficace. L'enjeu est aujourd'hui bien différent puisqu'il s'agit de dépasser la seule protection pour s'intéresser aussi aux modalités d'exploitation et trouver les conditions d'un dépassement de l'antagonisme entre exploitation et destruction, y compris dans les tropiques. Pour cela, toutes les actions humaines doivent obéir à des principes « *tirés de la raison et basés sur l'expérience* »[556]. S'il n'en donne pas le nom, c'est une véritable planification écologique des sols et des ressources naturelles à laquelle Roger Heim appelle de ses vœux :

> « *Seul un plan mondial, accepté par tous, appliqué par tous, peut réfréner, réparer, concilier et exploiter. La grande idée sur laquelle peut être construite une telle charte internationale*

[556] Roger Heim, 15 février 1950, Dangers du déplacement des espèces.

suppose que les principes de la conservation des sols gouvernent à la fois toutes les mesures de protection et d'exploitation. » (Heim, 1952, p.141)

Les sciences de la conservation doivent à la fois édicter toute une série de règlementation sur les activités humaines :

> « *Une telle politique impliquera la règlementation sévère des feux de brousses et du déboisement, de même que des cultures sur brûlis, le remplacement de celles-ci par des plantations permanentes inondées, l'abandon des cultures sur versants, l'étude approfondie du reboisement dans les régions tropicales, surtout dans les zones de montagne, la concentration des cultures vivrières en plaines alluviales, la surveillance de toute exploitation forestière, surtout mécanisée, dans ces zones. Elle doit inscrire parmi ses préoccupations le problème des amendements et des engrais dans les régions chaudes, s'efforcer de découvrir un remède à la latérisation […] Elle doit viser à la limitation de l'élevage, à l'introduction d'herbages naturels permettant l'obtention de foin sous les tropiques. Elle généralisera l'emploi des plantes de couverture, notamment des Légumineuses, dans les plantations industrielles. Elle freinera les conséquences de la monoculture et limitera celle-ci au cas où une étude écologique sérieuse et préalable rendra cette pratique réalisable sans inconvénient grave. Bref, elle devra s'inspirer de méthodes traditionnelles utilisées par certains paysans attachés à leur sol depuis des siècles – notamment en France – […]. Elle trouvera le remède général à cette situation dans une exploitation mixte et judicieuse, agricole et pastorale. […] Les méthodes d'exploitation, anarchiques, gaspilleuses, ne peuvent continuer […].* » (Heim, 1952, p.141-142)

Elle doit aussi fournir les connaissances nécessaires pour identifier l'usage optimal des sols et même prescrire la distribution des populations pour éviter des pressions trop fortes sur les milieux naturels :

> « *Un tel plan, lié à la mise en route d'un ensemble coordonné de mesures, doit viser, sous les tropiques plus particulièrement, à la délimitation précise du domaine forestier de l'État, à la détermination progressive et au recensement des zones dont la vocation est respectivement agricole ou pastorale, à la dépendance étroite de l'hydraulique agricole et de la conservation des sols, enfin – il faut le réclamer avec insistance – à certains regroupement de population susceptibles de compenser ou d'améliorer un trop fréquent déséquilibre entre les possibilités locales de ressources subsistantes et les concentrations ou les dispersions de populations autochtones ou étrangères.* » (Heim, 1952, p.142)

Il s'agit donc d'un programme hyper-interventionniste des gouvernements guidé par la science et, si on prolonge la réflexion, par l'« *Homme de science* » (Heim, 1952, p.138), dont Roger Heim et plus généralement l'ensemble de la communauté épistémique qui se constitue autour de ces questions font parties. Ce programme nous semble une fois de plus constituer un héritage de la planification de l'usage des sols déjà souhaitée par les phytosociologues dans l'entre-deux guerre (voir Chapitre 1, Section 1).

De telles règlementations ne peuvent néanmoins être édictées qu'à partir d'une connaissance plus fine des mécanismes naturels. Le développement de l'écologie et la protection de la nature apparaît alors comme indissociable :

> « *La protection de la nature conduit ainsi à l'écologie. Il n'y aura pas de protection de la nature sans expérience, et il n'y aura pas d'expérience hors la méthode et la science*. » Roger Heim, 2 février 1950, Les équilibres naturels.

> « *[…] l'introduction des donnés de l'écologie et de la pédologie dans les pratiques de l'agriculture et de l'élevage, doit revêtir désormais toute sa force*. » (Heim, 1952, p.173)

La protection de la nature constitue même pour Clément Bressou une sous-discipline de l'écologie :

> « *La Protection de la Nature apparaît comme une des branches les plus complexes de l'histoire naturelle appliquée. Elle constitue une vaste entreprise d'écologie expérimentale où le savant doit pouvoir observer en toute liberté les faits naturels et leurs évolutions*. » (Bressou, 1947, p.20)

Les réserves sont alors moins des outils pour protéger la nature que des outils au service de la connaissance. Comme l'évoque Clément Bressou, de telles mesures doivent permettre de fournir des données plus précises sur le fonctionnement de la nature pour apporter des applications dans divers domaines liés aux ressources naturelles :

> « *Le point de vue qualitatif ne saurait suffire et il devient de plus en plus nécessaire de le compléter par des données quantitatives. Un jour sans doute celles-ci deviendront prédominantes. Tout renseignement précis manque sur l'abondance plus ou moins grande, plus ou moins constante, des espèces, leurs corrélations et leurs interférences, leurs rapports avec les micro-climats et les macro-climats ; on ignore la cause de la dynamique des peuplements animaux, de leurs déplacements et de leurs migrations ; on sait peu de chose des maux qui les assaillent et des épidémies qui les déciment, de leurs modes de réaction en face de facteurs comme l'exagération de la chasse et de la pêche, l'appauvrissement des pâturages, la raréfaction des points d'eau, les feux de brousse, etc. De même, encore, reste à fixer des lois régissant les rapports d'espèces à espèces […]. Les études ne peuvent être poursuivies que dans des réserves naturelles, car leurs résultats sont entachés d'erreurs s'ils sont enregistrés dans des biotopes bouleversés par les interventions. La surveillance de ces réserves permet d'observer ces divers faits avec la même rigueur qu'au laboratoire. […] Les notions de protection ne sont pas seulement applicables à la nature sauvage ; elles peuvent, par extension, être mises en œuvre dans les domaines, plus directement soumis à l'influence de l'homme, de la culture des plantes et de l'élevage des animaux*. » (Bressou, 1947, p.17-19)

C'est ici le programme de recherche de l'écologie des populations et des communautés (voir Encart 8) que Clément Bressou envisage. C'est donc encore le côté naturaliste de l'écologie qui prédomine au sortir de la guerre plutôt que celui fonctionnaliste de l'écologie systémique qui prendra son essor dans les années 1960. Roger Heim propose lui un programme qui n'est pas sans faire penser au Programme Biologique International et au programme MAB[557] (voir Section 1).

Dans ce contexte d'après-guerre, d'explosion démographique et d'inquiétudes sur les ressources, notre rapport au monde et à la nature doit, selon ces naturalistes, impérativement être guidé par la mise en place d'une gestion rationnelle des ressources qui ne peut se faire qu'à l'aide d'une meilleure connaissance des systèmes naturels. Science, protection de la nature et conservation des ressources naturelles constituent donc les éléments d'un même programme.

Pour faire accepter un tel programme et harmoniser les lois à l'échelle internationale, c'est enfin sur l'éducation qu'il s'agit de miser :

---

[557] « *La conférence de Lake Success [L'UNSCCUR, voir Section 1] a mis l'accent sur le côté humain en émettant l'espoir que les principes de l'écologie humaine seraient à l'avenir introduits dans les vastes enquêtes expérimentales esquissées s'appliquant alors à plusieurs types de régions écologiques ou les groupements humaines ne seraient point exclus, chacune d'elle étant considérée comme un territoire écologiquement complet et dynamique ou tous les facteurs depuis le sol, et l'eau, et le climat, jusqu'au manteau végétale, à la population animale et humaine, à l'alimentation et aux habitats, serait en confrontation. Ainsi, confusément encore, l'accent a été mis sur de telles interactions dont l'étude nécessiterait la participation d'équipes de chercheurs depuis l'économiste jusqu'au médecin*. » Roger Heim, date inconnue, Prise de conscience mondiale.

« *Devant une opinion insuffisamment alertée, frappée d'inconscience et d'ignorance, inéduquée, la loi en générale, reste impuissante*. » Roger Heim, 5 avril 1950, Impuissance de la loi.

« *La conservation des richesses naturelles est exposée à la convergence d'intérêts multiples puissants, bien établis, qui lui sont contraires. Pour s'y opposer victorieusement, il faut susciter et organiser une action massive et vigoureuse. Elle ne peut trouver son levier que dans l'éducation et l'éducation qui se crée elle aussi ne peut découvrir ses chances que dans la propagande et dans l'enseignement*. » Roger Heim, 12 avril 1950, Nécessité d'éduquer.

La collaboration de l'UIPN et de l'UNESCO doit à la fois permettre de réunir les connaissances nécessaires à la gestion rationnelle des ressources et diffuser ces idées par tous les canaux possibles : radio, journaux, cinéma, musées, livres, éducation nationale et supérieure, etc.

C'est d'ailleurs à cette entreprise qu'il participe pleinement de par ses émissions de radio, son ouvrage, mais aussi l'exposition qu'il contribue à organiser avec le MNHN et l'aide de l'UIPN en 1955 et intitulée « l'Homme contre la nature » (pour plus de détails sur cette exposition, voir Charvolin et Bonneuil, 2007). Roger Heim est ainsi incontestablement un relai en France du problème de protection de la nature qui se constitue à l'échelle internationale.

1.5. Roger Heim, relai des préoccupations internationales sur la protection de la nature

De par son ouvrage et ses prises de parole publiques, Roger Heim se fait donc le relai des enjeux de protection de la nature traité à l'international. Impliqué dans la création de l'UIPN dès 1948, il est peu étonnant de le voir adopter le cadrage international de la protection de la nature.

Le problème de la protection de la nature n'est pas seulement un problème philosophique et scientifique. L'extinction d'espèces de faune et de flore, et à une autre échelle, des milieux naturels constitue un problème économique. Les équilibres naturels contribuent à assurer la fertilité des sols et fournissent les ressources naturelles nécessaires à l'humanité. Dans un contexte de croissance démographique et par conséquent, d'une augmentation de la consommation mondiale, il fait partie des scientifiques qui alertent sur les dangers d'une surexploitation de ces ressources à l'origine de la rupture de nombreux équilibres naturels sur lesquels reposent nos sociétés.

Les territoires réservés ne peuvent à eux seuls fournir une solution sur le long terme. C'est l'utilisation du sol à l'échelle planétaire qui doit être guidé selon des principes scientifiques pour fournir les ressources dont l'humanité a besoin. Ces principes doivent reposer sur l'écologie et le fonctionnement du vivant et non sur des artifices techniques qui ne fournissent pas de solution viable à long terme. Pour cela, l'UIPN, soutenue par l'UNESCO, joue un rôle clé et bon nombre d'espoirs se voit placés dans l'échelle internationale pour résoudre ce problème.

Cette vision est-elle partagée par les membres du CNPN ? Il est difficile de comparer un livre et des interventions radiophoniques avec la conférence de Clément Bressou qui visait avant tout à vulgariser les problèmes de protection de la nature. On retrouve néanmoins dans la vision des deux hommes de nombreux points communs. Clément Bressou alerte lui aussi sur le « *rapide épuisement des ressources indispensables à l'existence humaine* », sur les dangers des « *ruptures d'équilibres naturels* » et sur l'importance des sciences naturelles dans la résolution de ces problèmes. Comme Roger Heim, il est sceptique sur la capacité de la technique humaine à piloter ces équilibres. C'est la protection de la nature, qu'il envisage comme « *une orientation nouvelle et très spéciale de la recherche dans les sciences naturelles* », qui doit permettre de développer des connaissances pour éviter la pénurie de ressources naturelles. C'est d'ailleurs ce que proposait de faire Henri Gaussen avec sa cartographie phytogéographique de la France (voir Chapitre 1, Section 1.4).

S'il nous est impossible de généraliser ce point de vue à l'ensemble des membres du CNPN, ces naturalistes semblent bien convaincus de l'intérêt de planifier et rationaliser l'usage des sols et des ressources naturelles. Qu'en est-il de l'évolution de ces conceptions dans les décennies d'après-guerre ? La perception de la nature a-t-elle évoluée chez les scientifiques français durant cette période ? C'est à partir de la pensée de Jean Dorst que nous tenterons de répondre à cette question dans la partie suivante.

2. Jean Dorst, entre héritage naturaliste et évolution internationale du cadrage

A l'échelle internationale, nous avons vu que la période des années 1970 est marquée par l'émergence de l'écologie systémique et du lien toujours plus fort entre développement, protection de la nature et ressources naturelles (voir Section 1). Il est légitime de se demander dans quelle mesure ces évolutions ont pu toucher les experts français associés à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de protection de la nature.

Si nous venons d'évoquer le point de vue de Roger Heim en 1950, nous prendrons pour cette partie appui sur une autre figure de l'écologie en France, Jean Dorst. Ce dernier fut président du Comité Permanent (CP) du Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN) de 1978 à 1982 et participe dès la fin des années 1960 à différentes séances du CNPN et du CP (pour plus de détails sur cet acteur, voir Encart 10). Elu membre de l'Académie des Sciences en 1973, il est aussi un scientifique renommé, y compris à l'international, et prendra la direction du Muséum National d'Histoire Naturelle de 1975 à 1985.

De la même manière que Roger Heim nous semblait être un acteur clé de la protection de la nature des années 1950, Jean Dorst est une figure tout aussi intéressante de cette époque pour étudier l'évolution de la pensée experte sur la nature.

Encart 10. Biographie de Jean Dorst.

Né en 1924 et mort en 2001, **Jean Dorst** est un ornithologue Français. Il fait des études de biologie et de paléontologie à l'Université de Paris et rejoint le Muséum National d'Histoire Naturelle en 1947. En 1964, il succède à Jacques Berlioz, autre membre du CNPN, à la direction du département des mammifères et oiseaux. Il devient directeur du MNHN en 1976 et ce jusqu'en 1985, date à laquelle il démissionne pour protester contre la réforme du MNHN qui devient un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel et qui met fin au rôle d'administrateur de l'établissement des professeurs.
Parmi les nombreuses fonctions qu'il occupe dans sa carrière, il est vice-président de la commission pour la protection des espèces menacées de l'UICN et membre de l'Académie des Sciences (section zoologie) en 1973. Il est membre de différentes sociétés savantes comme la Société zoologique de France, dont il sera président, ou la société de géographie.
Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur la protection de la nature, dont le plus connu est sans doute *Avant que nature meure* (1965), qui sera publié dans une vingtaine de langues. C'est aussi un militant associatif, notamment au sein des Amis de la Terre et de la LPO.
En dehors du CNPN, il siège aussi au Conseil Supérieur de la Chasse ou au Haut-Comité de l'Environnement à partir de 1980.

Pour comprendre les évolutions de la perception scientifique sur la nature, nous nous baserons sur des matériaux comparables à ceux que nous avons mobilisés précédemment, c'est-à-dire deux émissions de radio[558] et un ouvrage destiné au grand public intitulé *Avant que nature meure*.

[558] Le 4 octobre 1973 et le 22 décembre 1976, Jacques Chancel, dans l'émission Radioscopie diffusée sur France Inter invite Jean Dorst pour deux entretiens de plus de 50 minutes.

Publié sous une première version en 1965, nous nous baserons pour notre part sur la troisième édition du livre (Dorst, 1970). Considéré comme l'équivalent français du célèbre ouvrage de Rachel Carson (1962), *Silent spring*, il a connu en France un certain succès dans les milieux spécialisés. Comme nous l'indique un des fondateurs de la Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature, aujourd'hui France Nature Environnement, sa lecture eut un effet décisif sur l'engagement de certains acteurs :

> « *Alors j'ai adhéré à la SNPN [Société Nationale de Protection de la Nature] après avoir lu le bouquin de Dorst,* Avant que nature meure*, et* L'Homme et la nature *de Michel Hervé Julien. Ils sont tous les deux sortis et je me suis dit : "bon bah il faut faire quelque chose", et je me souviens j'avais monté à la fac des sciences avec des collègues naturalistes, un enseignement optionnel de protection de la nature en 66, janvier 66.* » Jean-Pierre Raffin.

Le livre bénéficie aussi d'une critique positive dans des milieux plus généralistes comme le journal *Le Monde*[559] ou la *Revue des deux mondes*[560].

Sans nécessairement rentrer dans le détail du contenu de ce livre, l'objectif sera, dans une approche comparative, de tenter d'identifier les évolutions du problème de la protection de la nature depuis l'ouvrage pionnier de Roger Heim sur le sujet. Nous attacherons donc une fois encore une importance particulière aux représentations qu'il donne de la nature, de sa relation avec l'humain, ainsi qu'aux causes, aux conséquences et enfin aux solutions du problème qu'il contribue à identifier.

2.1. Une filiation évidente avec *Destruction et protection de la nature*

Il est important de noter, en premier lieu, l'importante filiation entre *Avant que nature meure*, et l'ouvrage rédigé une quinzaine d'année auparavant par Roger Heim. C'est d'ailleurs ce dernier qui préface le livre de Jean Dorst et qui ne tarie pas d'éloges sur la qualité de l'ouvrage :

> « *Il appartenait au Professeur Jean Dorst de rédiger et de publier sur les rapports entre l'Homme et la Nature le livre qui pût livrer la synthèse qu'on était en droit d'attendre. Elle est à la fois plus rigoureusement et plus abondamment documentée que celle qui nous apparaissent maintenant incomplètes ou dépassées, plus objectifs que certains ouvrages marqués d'une conviction trop passionnée, ou dont les faits qu'ils amassaient laissent insatisfaite l'attente du lecteur ouverte aux conclusions et aux remèdes.* » Préface de Roger Heim dans Jean Dorst (1970, p.9)

Difficile de savoir s'il inclue son propre ouvrage dans sa critique. Il apparaît néanmoins que l'intérêt de Roger Heim sur le livre de Jean Dorst se porte avant tout sur la quantité et la précision des nouvelles données sur la destruction de la nature :

> « *Ainsi, le présent livre est tel qu'on pouvait l'espérer, et mieux encore. […] Il est fortifié par une documentation renouvelée, ou triée, ou inédite, aussi abondante que captivante*. » Préface de Roger Heim dans Jean Dorst (1970, p.10)

> « *Le chapitre des animaux disparus est rédigé dans ce livre avec un souci de développement et de précision qui mérite d'être mis en exergue*. » Préface de Roger Heim dans Jean Dorst (1970, p.11)

[559] Felici, N., *Avant que nature ne meure* de M. Jean Dorst, Le Monde, 8 juillet 1966.
[560] Sudre, R. "La Faim Et La Soif Dans Le Monde." Revue Des Deux Mondes (1829-1971), 1967, pp. 586–592.

Comme en témoigne la longueur des deux livres[561], il est certain que les informations sur le sujet ont largement augmenté depuis les années 1950, notamment sous l'impulsion des travaux de l'UICN. Depuis une quinzaine d'années, les études se sont multipliées sur les limites planétaires, sur la production des ressources alimentaires, sur l'évolution démographique ou sur les extinctions et la démographie des espèces de flore et de faune sauvage, en témoigne l'abondante bibliographie de Jean Dorst[562]. Dans ces nouvelles données, on ne compte pas moins de 21 citations de l'UICN, institution qui réalise un véritable travail de diagnostic écologique à l'échelle mondiale et qui contribue à renforcer la constitution d'une communauté réunie autour du sujet de la conservation de la nature.

Les analogies avec l'ouvrage de Roger Heim sont nombreuses. Le chapitre V, « *Par le fer et par le feu* » (Dorst, 1970, p.190) reprend par exemple le titre du deuxième chapitre de *Destruction et Protection de la Nature*. Jean Dorst opte aussi pour une approche historique, parfois philosophique, des rapports entre l'humain et la nature. Dans une première partie intitulée « Hier », il revient sur l'action de l'homme pré-industriel en évoquant ce qu'il appelle le « *fait humain* », c'est-à-dire l'influence de l'humain sur les « *équilibres biologiques* », et ce dès son apparition. D'abord négligeable au stade de cueilleur-chasseur-pêcheur, la domestication des herbivores et le développement de l'agriculture et des pratiques culturales come les défrichements ou les feux représentent une première étape importante de la transformation des habitats naturels :

> « *Le chasseur converti en pasteur devint presque aussitôt, et même sans doute simultanément, agriculteur. Cette nouvelle forme d'économie entraîne des modifications bien plus profondes encore dans les habitats naturels, et en particulier un déboisement à grande échelle, premier stade dans la dégradation des sols.* » Jean Dorst (1970, p.48)

Ce détour historique commun à Roger Heim et Jean Dorst leur permet d'une part de montrer que « *l'homme primitif peut imprimer sa marque […], bien avant que de puissants moyens techniques ne soient à la disposition des humains* » et de contester l'idée selon laquelle « *la dégradation de la nature n'a vraiment commencée qu'avec l'expansion des Blancs* » (Dorst, 1970, p.50-51). Pour Jean Dorst (1970, p.53), « *l'humanité portait déjà à ses débuts les germes de destruction […]* ». Ces observations ne l'empêchent néanmoins pas de dénoncer, comme Roger Heim l'avait fait à son époque, ce qu'il appelle l'« *explosion dévastatrice* » qu'a représenté la colonisation européenne du monde (Dorst, 1970, p.55). Il évoque, durant cette période, la disparition de « *pas moins de 120 formes de mammifères et environ 150 formes d'oiseaux* », et ne manque pas de souligner que de telles observations pourraient être faites sur ceux qu'il appelle les « *obscurs et les sans-grades du monde végétal et du monde animal* » (Dorst, 1970, p.55) comme les insectes ou les micro-organismes.

Il s'adonne ensuite, zone géographique par zone géographique, à une analyse des évolutions de la nature et d'une description des extinctions ou d'une diminution notable des effectifs de certaines espèces sur lesquelles nous ne reviendrons pas en détail ici. Ce tour des extinctions ou des diminutions mobilise de nombreux exemples déjà utilisés par Roger Heim dans son livre (e.g. Auroch, bison d'Europe, pigeon migrateur, dodo, hippotrague bleu) auquel s'en ajoute une multitude de nouveaux (e.g. perruche de Caroline du Nord, grand pingouin, zèbre quagga, loup de Tasmanie).

---

[561] Un peu plus de 200 pages pour *Destruction et protection de la nature* et plus de 500 pages pour *Avant que nature meure*.

[562] La « bibliographie succincte » de Roger Heim comprend 39 citations, celle de Jean Dorst en comprend 250 et « *ne concerne qu'une faible partie des ouvrages et des articles traitant des problèmes de la conservation de la nature* » (Dorst, 1970, p.521).

A la fin du XIXème siècle, la situation est présentée dans l'ouvrage comme véritablement catastrophique :

> « *On s'acheminait vers une éradication totale de la flore et de la faune sauvages, hormis quelques espèces particulièrement résistantes, devenues commensales ou même parasites de l'humanité*. » Jean Dorst (1970, p.135)

Pour faire face aux destructions causées en premier lieu par la chasse, la transformation des biotopes et l'introduction de plantes et d'animaux exogènes, par ailleurs trois facteurs qui font tous l'objet d'une attention particulière dans *Destruction et protection de la nature*, il loue « *l'influence d'une poignée de naturalistes et d'hommes de bien* » :

> « *C'est à eux que l'on doit la survie de la nature sauvage jusqu'à ce jour sur une fraction du globe.* » Jean Dorst (1970, p.135)

Il évoque alors l'histoire bien connue des protecteurs de l'époque sur la première réserve de Fontainebleau en 1853, les parcs nationaux américains, la création de différents types de réserves (intégrales, partielles[563], spéciales[564]), tout en soulignant, comme Roger Heim avant lui, les écueils d'une telle stratégie :

> « *Pendant cette phase première, on a ainsi cru qu'il suffisait de soustraire un territoire à tout influence humaine pour convertir celui-ci en un "paradis d'animaux". On s'est bien vite aperçu de cette erreur, car rien n'est stable dans la nature dont l'équilibre, loin d'être statique, est au contraire toujours dynamique. On peut admettre que dans les réserves de très grande superficie, les diverses forces naturelles en jeu s'exercent librement, sans qu'aucune ne soit modifiée par l'action de l'homme dans les territoires avoisinants. Mais dès que la superficie tombe en dessous d'un certain seuil, ces forces se trouvent profondément modifiées par les influences extérieures. […] Aussi l'homme est-il le plus souvent obligé d'intervenir à l'intérieur des zones mises en défense pour contrebalancer certaines influences que l'on ne peut éliminer.* » Jean Dorst (1970, p.135).

Notons que le concept d'« équilibre naturel », hérité des naturalistes de la première moitié du XXème siècle, est encore convoqué dans un sens dynamique[565] pour illustrer l'impact de l'humain sur la nature.

Quinze ans après l'ouvrage de Roger Heim, Jean Dorst en appelle donc une nouvelle fois à adopter une nouvelle attitude pour espérer restaurer un équilibre avec la nature :

> « *Aussi constructive qu'ait été l'attitude des "protecteurs de la nature", celle-ci est maintenant dépassée en raison de l'évolution politique et économique d'un monde dont la face a été changée profondément par des troubles de toutes sortes […]. Il faut maintenant se rendre à l'évidence : la simple mise en réserve de certaines parcelles ne suffira pas à préserver la nature. Le parc national et le "sanctuaire" ne constituent plus que des solutions locales et partielles. En*

[563] Elles « ont pour but la protection, non pas de l'ensemble du milieu naturel et de ses composants, mais d'une catégorie bien définie de végétaux ou d'animaux, parfois aussi des minéraux ou des sols. » (Dorst, 1970, p.138).
[564] Elles « visent à préserver partiellement certains éléments d'un complexe biologique, dont elles réglementent l'utilisation. Les réserves de chasse et de pêche en sont un exemple classique. » (Dorst, 1970, p.138).
[565] Il insiste d'ailleurs particulièrement sur ce point dans l'émission de radio : « *Le mot équilibre est un mot que j'emploie avec beaucoup de précaution. Qu'est-ce un équilibre ? D'abord il faut se dire qu'un équilibre est toujours dynamique, c'est pas quelque chose de statique, c'est quelque chose qui évolue, il y a eu une évolution, et une évolution des habitats et de ses équilibres naturels, bien avant que l'Homme n'apparaisse sur la Terre.* » Jean Dorst, entretien de Jacques Chancel dans Radioscopie, 4 octobre 1973

raison de l'unité du monde, toute solution doit s'appliquer à l'ensemble de la planète dont l'homme doit envisager l'aménagement en fonction de son intérêt bien conçu. » Jean Dorst (1970, p.135).

Ceci n'est pas sans rappeler les propos de Roger Heim qui appelait à sortir des seules réserves pour développer une politique plus systémique de conservation. Il s'agit d'une idée forte sur laquelle il revient à plusieurs reprises dans le livre :

> « *Nos propos se sont souvent écartés de la protection de la nature telle que la conçoivent encore certains. Peut-être qu'en ouvrant ce livre, ceux-ci ont-ils été déçus par le fait qu'on n'y parlait pas assez d'animaux devenus rares ou de plantes dont l'aire d'habitat se réduit comme la peau de chagrin. […] Au lieu de cela, nous avons fait allusion à la mise en culture, à l'exploitation rationnelle des richesses naturelles, à un rendement meilleur des terres pour le bénéfice de l'homme. Nous paraissons ainsi avoir trahi la "Cause". Une politique simpliste n'est cependant plus possible à l'époque actuelle.* » Jean Dorst (1970, p.452).

Il dénonce donc aussi bien les « *"protecteurs" attardés* » que les « *ingénieurs trop fiers de leurs jouets modernes* » (Dorst, 1970, p.453). Loin de baigner dans une culture dualiste visant à séparer l'humain de la nature et qu'il dénonce à travers ces deux extrémités, il souhaite plutôt la « *réconciliation de l'homme et de la nature* » (Dorst, 1970, p.513). Cet appel commun aux deux hommes à dépasser l'enjeu de protection de la nature *sensu stricto* est soutenu par un constat analogue, quoique plus documenté pour le dernier.

2.2. Un constat analogue sur les dangers et un état de la nature inquiétant

La seconde partie du livre dépeint une situation analogue à celle décrite par Roger Heim une quinzaine d'années plus tôt. Le chapitre IV traite de l'explosion démographique et du déséquilibre entre augmentation du nombre de consommateurs et volume de ressources alimentaires. Le chapitre V examine la problématique de l'érosion des sols et de la destruction des terres. « *Milieux complexes en perpétuel changement* » et dotés d'« *un véritable métabolisme* », on retrouve l'intérêt de Roger Heim pour le sol et sa conservation :

> « *Le capital naturel le plus précieux est sans aucun doute constitué par le sol. La survie et la prospérité de l'ensemble des communautés biotiques terrestres, naturelles ou artificielles, dépendent en définitive de la mince strate qui forme la couche la plus superficielle des terres.* » Jean Dorst (1970, p.190).

Causée par des pratiques culturales inadaptées, l'érosion des sols accélérée représente la première source d'inquiétude sur l'avenir de la planète. Il décrit de manière détaillée le processus par lequel les sols sont dégradés, ses causes (e.g. déboisement [566], mauvaises pratiques agricoles), et ses conséquences (e.g. modification du régime des eaux, stérilité du sol).

En indiquant que le problème se révèle « *beaucoup plus perceptible dans les régions intertropicales* », Jean Dorst (1970, p.192) confirme aussi la distinction opérée par les scientifiques entre les milieux tropicaux et tempérés. Néanmoins, il s'inquiète aussi, à l'aide de données du ministère de l'Agriculture, du cas de la France qui montre également « *des signes d'érosion* ».

Dans le chapitre VI, il dénonce à son tour les effets pernicieux de l'utilisation massive et croissante des pesticides : toxicité sur les animaux et végétaux, action sur la microfaune du sol, rupture des équilibres biologiques dont « *le plus simple consiste en une raréfaction accentuée de la quantité de nourriture animale disponible* » (Dorst, 1970, p.296), résistance aux insecticides. Il préconise alors

[566] On notera l'importance accordé au problème des « *feux de brousse* », traité sur pas moins de 8 pages.

l'édiction de « *mesures plus strictes contre l'abus des produits toxiques utilisés dans la lutte antiparasitaire* ».

Il dédie le chapitre VIII à un autre thème abordé dans *Destruction et Protection de la Nature*, celui de l'introduction d'espèces et de leurs conséquences sur les équilibres naturels. Il reprend alors différents exemples déjà utilisés comme ceux du crabe chinois ou du lapin et en ajoute de nouveaux. Le constat est le même, celui de l'incapacité de l'humain à gérer ces introductions :

> « *Hormis quelques remarquables exceptions, la plupart des "réussites" ont tourné au désastre. […] L'introduction d'un animal ou d'un végétal dans un milieu où il est étranger bouleverse l'équilibre entre les espèces autochtones et crée de nouvelles chaînes alimentaires. Tout l'écosystème se trouve perturbé et est sujet à de graves ruptures d'équilibre*. » Jean Dorst (1970, p.404).

L'explication de ces échecs semble néanmoins avoir progressé. Parmi les milieux bouleversés, ce sont les zones les plus profondément transformées par l'humain, consistant le plus souvent à « *simplifier l'écosystème* » par une « *réduction parfois massive des chaînes alimentaires* », qui sont le plus sensibles à de telles catastrophes. Cet élément constitue alors « *une raison supplémentaire de conserver autant que possible aux habitats un semblant d'équilibre naturel, garant d'une résistance accrue du milieu vis-à-vis d'espèces exogènes* » (Dorst, 1970, p.405). A mesure que les connaissances progressent, des éléments nouveaux viennent s'agréger pour légitimer la protection des espèces et des milieux naturels.

De ces points communs, on notera tout de même quelques sujets qui s'ils ne sont pas véritablement nouveaux, prennent une plus grande importance dans l'ouvrage de Jean Dorst.

Il évoque par exemple les dangers de la disparition de certains milieux qui n'étaient pas évoqués par Roger Heim, comme ceux des « *habitats aquatiques* », qui « *se rangent parmi les plus menacés à l'heure actuelle* » (Dorst, 1970, p.266).

Le chapitre VII est dédié aux « *déchets de la civilisation industrielle* » et aux diverses pollutions qui « *mettent également en péril l'équilibre des communautés naturelles du monde entier* » (Dorst, 1970, p.313, 315). Tour à tour, les effets de la pollution des eaux douces et des mers, de l'atmosphère[567] ou encore des pollutions radioactives sur les milieux naturels et sur l'humain sont traités.

Le chapitre IX traite pour sa part des ressources de la mer, thème qui n'était pas non plus abordé par Roger Heim.

Tous ces éléments ne font qu'amplifier l'inquiétude quant aux conséquences des activités humaines sur la nature, et plus généralement sur l'« environnement ». En effet, si dans la première version du livre de 1965, le terme d'environnement n'est pas encore popularisé, tous les éléments sont réunis pour formuler le futur programme du ministère qui lui est dédié en 1971. Pollutions, déchets, extinction des espèces, destruction des milieux, ce sont autant de compétences que l'on a aujourd'hui réunies sous la houlette de la protection de l'environnement.

De ce constat analogue découle logiquement des solutions comparables.

[567] Il évoque autant les conséquences des polluants atmosphériques pour la santé humaine et pour la faune et la flore que les conséquences de l'augmentation, à l'échelle planétaire, du CO_2.

2.3. L'« *aménagement du territoire* » comme moyen de rééquilibrer les rapports humain/nature

Si Roger Heim évoquait la nécessité d'un plan mondial « *tirées de la raison et basées sur l'expérience* »[568] pour encadrer l'usage des sols et l'exploitation des ressources naturelles, une telle orientation est bien reprise dans l'ouvrage de Jean Dorst :

> « *Il convient à l'heure actuelle de se pencher sur ces différents problèmes et de trouver une solution générale, à savoir un aménagement rationnel de la surface de la terre. Les plans de développement, de mise en valeur d'un pays doivent tenir compte de la vocation propre des terres et ménager, en particulier dans les zones marginales, des étendues aussi vastes que possible où les habitats naturels seront préservés tantôt dans leur état intégral, tantôt dans un état voisin.* » Jean Dorst (1970, p.30)

L'emplacement de ces zones et leur utilisation doivent obéir à des principes bien précis, et notamment celui d'assigner l'usage des terres en fonction de leurs potentialités « naturelles » :

> « *Une région donnée doit être étudiée dans son ensemble, en fonction de la vocation de chacune de ses portions s'agençant en mosaïque et en fonction du but recherché. La solution proposée pour sa mise en valeur doit tenir compte de ces faits, indépendants pour la plupart de notre volonté et liés au climat, à la nature du sol, à la géomorphologie et aux impératifs biologiques*. » Jean Dorst (1970, p.516).

On retrouve donc ici une préoccupation chère aux phytosociologues et phytogéographes de la première moitié du XXème siècle. Pour l'agriculture par exemple, « *seules les terres ayant une nette vocation agricole* » doivent être converties (Dorst, 1970, p.469). Par ce biais, il s'oppose ainsi aux entreprises d'assèchement et de drainage des zones humides qui constituent selon lui des non-sens économiques et écologiques.

Au sein de ces territoires transformés, des pratiques agricoles durables doivent aussi être adoptées :

> « *L'homme devra cependant se garder d'une transformation trop complète, voire totale, préjudiciable à la productivité agricole à long terme et surtout à la conservation du capital. La monoculture est en pratique une erreur et doit céder la place à une polyculture maintenant un heureux équilibre agro-sylvo-pastoral, plus proche de l'équilibre naturel régnant sur la majeure partie de la terre et tenant compte de la vocation propre de chaque parcelle*. » Jean Dorst (1970, p.515).

En dehors des zones agricoles, les territoires doivent être classés en fonction de la nature du sol, de la pente, du degré d'érosion ainsi que du climat. Les résultats permettent de déterminer si ces terres doivent être maintenues sous leur forme « primitive », être exploitées de manière extensive (e.g. pâturage, exploitation cynégétique) ou bien être urbanisées.

Il s'agit donc d'adopter une démarche pluridisciplinaire pour traiter chaque situation au cas par cas, « *sans esprit dogmatique et après étude locale approfondie de la part de spécialistes parmi lesquels le biologiste a la même importance que l'hydraulicien, l'économiste et le financier* » (Dorst, 1970, p.465).

Loin de s'opposer à toute forme de technique ou d'exploitation, il souhaite plutôt développer des modes d'utilisation raisonnée des ressources. Prenons quelques exemples pour illustrer ce point.

[568] Roger Heim, 15 février 1950, Dangers du déplacement des espèces.

En ce qui concerne les pesticides, qu'il évoque dans le chapitre VI, s'il souhaite en limiter les usages, il est loin de prôner leur suppression totale :

> « *L'usage des insecticides est entré dans la pratique agricole ; il n'en sortira pas, en dépit des vœux de quelques idéalistes, car il s'intègre dans tout un ensemble de pratiques corrélatives les unes des autres dont dépend le rendement de la production agricole.* » Jean Dorst (1970, p.304).

Dans un contexte d'explosion démographique, un rendement minimum des cultures est nécessaire et l'atteinte d'un tel rendement sans la chimie relève selon lui d'une utopie. S'il souhaite favoriser la lutte biologique ou la conservation d'habitats naturels comme les haies, il ne s'oppose pas à la découverte de pesticides spécifiques ou à la découverte de nouvelles modalités d'emploi moins toxiques. C'est néanmoins un principe de précaution qu'il souhaite mettre en œuvre :

> « *[…] si le champ d'investigation des chimistes est donc plein de promesses, il faut aussi insister sur le fait qu'aucun produit nouveau ne devrait être employé à grande échelle avant que des essais répétés n'aient été faits dans les conditions de l'emploi réel et que les conséquences à brève et à longue échéance aient été soigneusement analysées*. » Jean Dorst (1970, p.308).

Son chapitre sur les ressources halieutiques est lui aussi tout à fait illustratif de sa position vis-à-vis de l'exploitation durable des ressources naturelles. Pour assurer l'apport alimentaire d'une humanité toujours plus nombreuse, il n'exclue pas l'exploitation de nouvelles ressources :

> « *Il convient […] de continuer et d'amplifier les efforts faits actuellement pour assurer un rendement élevé aux pêcheries, voir l'accroître, tout en sauvegardant le capital lui-même. […] Dans leur ensemble les ressources marines restent peu exploitées […]. Une augmentation du rendement global des mers est encore possible par la mise en exploitation de nouveaux secteurs […]. Il y aurait aussi lieu d'élargir l'éventail des espèces utilisées dans la consommation humaine. […] Une exploitation rationnelle de la part de l'homme peut assurer les moissons marines dont dépend en grande partie sa survie.* » Jean Dorst (1970, p.450-451).

Néanmoins, cette exploitation doit se baser sur des principes édictés par les sciences écologiques et destinés à concilier exploitation et conservation. Le cas des ressources halieutiques constitue l'exemple même d'une réussite en la matière. Preuves chiffrées à l'appui, il montre qu'exploitation n'est pas nécessairement synonyme de baisse de rendement :

> « *[…] dans certaines conditions, une exploitation du stock de poissons par l'homme* augmente *la biomasse de l'ensemble de la population par suite de la* croissance différentielle *selon l'âge. […] Mais au contraire, quand le prélèvement par l'homme augmente en importance, […] cela aboutit à une diminution graduelle et accélérée de la biomasse totale […]. La rentabilité de la pêche repose donc sur des notions assez subtiles de dynamique des populations et de variations de la biomasse de celles-ci […]*. » Jean Dorst (1970, p.408, 412).

Des règlementations comme celle de la taille du maillage des filets, de la limitation des périodes de pêche ou de la création de réserves de pêche doivent ainsi permettre d'optimiser les rendements. De telles règlementations ne purent être édictées qu'en raison des progrès de l'écologie en la matière :

> « *Dans aucun autre domaine des sciences de la nature on n'a accumulé autant de renseignements concernant la structure et la dynamique des populations*. » Jean Dorst (1970, p.408).

Des principes analogues peuvent néanmoins être élargis et adoptés à la gestion de la faune sauvage :

> « *Le principe même d'une telle gestion consiste à entretenir pendant une durée illimitée le plus grand nombre d'animaux compatible avec la capacité-limite en assurant l'abattage annuel d'un nombre maximal d'individus. Tout se passe donc comme dans le cas d'un capital que l'on cherche à conserver (on ne peut l'accroître au-delà d'une certaine limite, car il faut prendre en considération l'association complexe du cheptel et de son milieu) tout en tirant le revenu maximal. […] Ces méthodes ont l'avantage de concilier les intérêts des protecteurs de la nature avec une rentabilité économique certaine*. » Jean Dorst (1970, p.478, 482).

C'est donc moins l'exploitation que la surexploitation qui constitue un danger pour la nature. C'est pour cette raison qu'il réitère son appel à dépasser les oppositions entre d'un côté les protecteurs et de l'autre les ingénieurs et économistes :

> « *Il est urgent que cesse un vieil antagonisme entre les "protecteurs de la nature" et les planificateurs. Il faut sans doute que les premiers comprennent que la survie de l'homme sur la terre exige une agriculture intensive et la transformation profonde et durable de certains milieux […].*
> *Mais il faut en revanche que les technocrates admettent que l'homme ne peut s'affranchir de certaines lois biologiques, que l'exploitation rationnelle des ressources naturelles ne signifie nullement leur dilapidation ou la transformation automatique et complète des habitats. Il faut aussi qu'ils comprennent que la conservation des milieux naturels sur une portion du globe constitue elle aussi une utilisation des terres, au même titre que leur modification.* » Jean Dorst (1970, p.30)

Il en appelle ainsi à une « *entente réaliste entre les économistes et les biologistes* » (Dorst, 1970, p.30) pour mettre en œuvre cet « *aménagement rationnel de la terre* » (Dorst, 1970, p.464) :

> « *[…] seul un comité de "sages" groupant les spécialistes les plus divers de l'économiste et du sociologue au biologiste, peut décider de la répartition des zones, dont l'ensemble doit dans toute la mesure du possible respecter la diversité des milieux naturels constituant les écosystèmes de notre planète.* » Jean Dorst (1970, p.516).

Cette entente éviterait bien des non-sens économiques et écologiques jusqu'ici non perçus par les seuls technocrates et planificateurs, comme ceux, par exemple, de l'assèchement des tourbières et des marais :

> « *On dispose maintenant de bases solides pour affirmer que dans un certain nombre de cas, la transformation brutale des habitats naturels comporte autant d'erreurs sur le plan économique que sur le plan scientifique. Une étroite collaboration entre les économistes, les ingénieurs et les biologistes est de ce fait à préconiser. Aucun projet de drainage ne devrait être effectué sans enquête préalable où les naturalistes ont un rôle important, en vue d'arriver à une planification où la conservation à l'état naturel de certaines zones aurait sa place*.
> *[…] dans beaucoup d'autres cas, l'homme peut tirer un meilleur parti des zones marécageuses en les conservant dans leur état naturel ou en les aménageant, accroissant ainsi la productivité de ces habitats.* » Jean Dorst (1970, p.190).

Comme on peut le voir dans le dernier passage, cet aménagement doit aussi faire la place aux mesures de protection. C'est un équilibre entre ces zones et celles destinées à l'exploitation qui doit être trouvé.

Envisagée par certains comme une perte de terrain exploitable, la conservation des forêts ou de la végétation « primitive » doit être perçue comme un gain. D'une part, de tels milieux peuvent représenter des opportunités d'exploitations futures encore inconnues. D'autre part, ils fournissent aussi des gains directs. Jean Dorst (1970, p.484) prend l'exemple de la grande faune, qui peut fournir,

dans certains cas et notamment pour « *une bonne partie de l'Afrique* », un réservoir de nourriture plus productif que la mise en place de l'élevage. De la même manière, la conservation des « oiseaux à guano » pourrait à la fois permettre de « *jouir d'un magnifique spectacle naturel et de tirer un profit matériel dont l'homme a bien failli se priver définitivement par son inconscience* » (Dorst, 1970, p.500).

C'est donc d'une manière globale et intégrée dans une politique d'aménagement et d'exploitation raisonnée de la nature qu'il faut réfléchir la protection des milieux et des espèces et la mise en place des mesures qui lui sont associées. Il présente donc de manière plus détaillée le projet de gestion rationnelle des ressources naturelles auquel Roger Heim appelait déjà de ses vœux. Nous verrons dans le chapitre 7 qu'un tel souhait se trouvera en partie exaucé en 1976 dans l'élaboration et la mise en œuvre de la procédure d'évaluation environnementale qui obligera les aménageurs à la réalisation d'une étude des impacts sur la nature d'un certain nombre de projets d'aménagement.

Si les éléments de comparaison avec la manière dont Roger Heim présente le problème de protection de la nature quinze ans plus tôt ne manquent pas, c'est probablement sur la perception scientifique de la nature qu'ils se distinguent le plus.

2.4. L'importation des principes de l'écologie systémique pour légitimer la nécessité de protéger les espèces et les milieux

En dehors de l'accumulation des données présentées sur l'état de la nature et son fonctionnement, notons les différences sémantiques qui séparent les deux ouvrages. « *Productivité* », « *rendement* », « *biomasse* », « *capital* » sont autant de termes utilisés dans l'ouvrage de Jean Dorst et qui illustre bien la place croissante accordée à l'écologie systémique depuis la seconde guerre mondiale (voir Section 1).

Si l'approche de la protection des années 1950 de Roger Heim était basée sur une approche dynamique issue des sciences de la végétation, celle de Jean Dorst apporte un élément clé nouveau, celui de l'énergie captée par les milieux :

> « *[…] le* rendement global *d'un milieu artificiel est très nettement inférieur comparativement à celui de milieux naturels, la déperdition d'énergie venue du soleil étant énorme dans le cas des cultures.* » Jean Dorst (1970, p.461, en italique dans le texte).

Or, si Roger Heim ne fait qu'évoquer de potentiels liens entre disparition des espèces et épuisement des ressources naturelles, l'écologie fonctionnelle fournit les outils conceptuels et méthodologiques pour quantifier et mathématiser ces liens. A partir de la mesure des flux d'énergie et de matière, Jean Dorst nous donne un argument nouveau pour la protection de ce qu'il appelle le « *réseau de vie* »[569] et un nouvel élément pour justifier la sauvegarde « *de toutes les espèces vivant encore à l'heure actuelle* » et « *un échantillonnage complet de tous les habitats* » (Dorst, 1970, p.464) :

> « *Une réflexion que l'on m'a faite bien souvent, dans des salons parisiens, ou des étudiants, ou simplement l'homme de la rue, ou même parfois des auditeurs ou des téléspectateurs qui téléphonaient pour me poser la question, il me disait : "Après tout, supposez que les rhinocéros disparaissent. Supposez que les carabes dorés disparaissent. Qu'est-ce que cela peut bien nous faire ?" Et bien, chaque fois qu'une espèce disparaît, il y a en quelque sorte une maille qui est*

[569] Jean Dorst, entretien de Jacques Chancel dans Radioscopie, 4 octobre 1973. Plus tard dans l'émission, il use de la métaphore du « tissu », dont s'inspirera directement Robert Barbault, figure de l'écologie en France dans les années 1990 et auteur de la préface d'une réédition d'*Avant que nature meure*, pour populariser la notion de biodiversité en France. On retrouve encore aujourd'hui l'expression du « tissu vivant de la planète » pour symboliser la biodiversité dès la première ligne d'un dossier sur « qu'est-ce que la biodiversité », de l'Office Français de la Biodiversité (https://ofb.gouv.fr/quest-ce-que-la-biodiversite, consulté le 12 juin 2020)

rompu quelque part. Et l'énergie qui est fixée par la plante chlorophyllienne, l'énergie solaire, qui est transformée en énergie chimique, qui va cheminer, chaque animal mangeant celui qui le précède sur cette chaîne. Et bien quand cette chaîne est rompue, le système, et bien, va marcher moins bien. Je n'ai pas dit qu'il allait s'arrêter, j'ai dit qu'il allait marcher moins bien. Donc l'énergie, les matières, la matière organique, la matière chimique, vont cheminer moins bien. » Jean Dorst, entretien de Jacques Chancel dans Radioscopie, 4 octobre 1973.

Si l'écologie systémique ne s'intéresse pas aux espèces, il est intéressant de voir qu'elle fournit tout de même, à partir d'une perspective énergétique, un argument nouveau pour légitimer la protection des espèces de faune et de flore. En expert de l'écologie, il affirme ainsi que la disparition d'une espèce peut enrayer le fonctionnement du système et limiter la quantité d'énergie disponible pour nos sociétés humaines et leur bien-être.

Il insiste d'ailleurs sur cet aspect fonctionnel en utilisant la métaphore d'une voiture dont on démonterait les pièces de manière aléatoire. Celle-ci continuerait de fonctionner jusqu'au moment où une telle machine s'arrêterait du fait de l'absence de certains éléments essentiels à son fonctionnement. Il prolonge cette réflexion à la « biosphère » :

« *Cette biosphère […] comprend encore à l'heure actuelle [des millions d'espèces]. Et puis petit à petit, ces espèces disparaissent les unes après les autres. Le système continue à marcher. Mais il marche quand même moins bien, parce qu'il n'a plus la stabilité que lui procurait ses innombrables composants. Il n'a pas non plus la faculté de transmettre d'un échelon à l'autre, l'énergie que représente la matière vivante, ni les matières minérales, ni par conséquent ces matières chimiques, donc ces éléments chimiques. Par conséquent, il va marcher un peu moins bien, et puis il va arriver un moment où il ne marchera plus du tout parce que le sol aura disparu, parce que la fixation du gaz carbonique et la régénération de l'oxygène ne se feront plus, ou ne se feront plus que dans des conditions très mauvaises*. » Jean Dorst, entretien de Jacques Chancel dans Radioscopie, 4 octobre 1973

Jean Dorst énonce donc ici, dès les années 1970, le fait qu'une augmentation de la diversité augmenterait la stabilité d'un écosystème. Si nous ne souhaitons pas rentrer dans les controverses scientifiques d'un tel énoncé (voir Blandin, 2009, p.39-43, 2014, p.43-51 pour plus de détail sur le débat scientifique qui entoure les relations entre diversité, complexité et stabilité), il n'en fait pas moins un énoncé expert destiné à légitimer la protection des espèces.

Si les scientifiques étaient jusqu'alors bien en peine pour justifier l'intérêt de protéger la faune et la flore (voir Section 1), la conservation de ces espèces se transforme à l'aide de l'écologie systémique en un impératif essentiel au bon fonctionnement de nos sociétés. A travers la perspective globale adoptée avec l'utilisation du concept de biosphère (voir Section 1), c'est donc l'ensemble de l'humanité qui est finalement concernée par la disparition du rhinocéros. C'est donc à la protection de leurs milieux de vie qu'il s'agit aussi de s'atteler par la mise en œuvre d'un aménagement raisonné du territoire :

« *M. Dorst intervient pour souligner que la préservation des espèces ne sera véritablement obtenue que si l'on préserve justement les habitats et les biotopes.* » CP du CNPN, examen du projet de liste d'espèces végétales justifiant des mesures de protection au titre des articles 3 et 4 de la loi de protection de la nature, 27 octobre 1978[570].

[570] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

Si les préconisations ne sont pas nouvelles, les justifications sont renouvelées par les perspectives énergétiques de l'écologie systémique. La force de ces arguments en occulterait presque dans l'argumentaire de Jean Dorst les arguments moraux bien souvent avancés pour justifier la protection des espèces. Il faut en effet attendre la postface pour observer chez lui des arguments non-utilitaristes :

> « *Mais la conservation de la nature sauvage doit aussi être défendue par d'autres arguments que la raison et notre intérêt immédiat. Un homme digne de la condition humaine n'a pas à envisager uniquement le côté utilitaire des choses. La notion de rentabilité que nous prônons volontiers, l'aspect "fonctionnel" de tout ce que nous recherchons, nous font commettre des erreurs impardonnables dans notre comportement de chaque jour.* » Jean Dorst (1970, p.519)

Comme Roger Heim avant lui, c'est peut-être dans la perspective de populariser le problème auprès des décideurs et rendre « sérieux » les enjeux de protection de la nature qu'il se focalise sur les aspects utilitaristes et anthropocentrées des préoccupations sur la nature.

Cette postface est aussi l'occasion pour nous de revenir sur un autre aspect plutôt évacué de son propos, celui de l'ambiguïté qu'il entretien avec le gouvernement technique de la nature. Si Jean Dorst (1970, p.517) souhaite la disparition d'« *Homo faber* » et d'« *Homo "technocraticus"* » pour que domine à nouveau Homo sapiens, il semble finalement faire abstraction du fait que les principes d'aménagement de la terre qu'il propose constitue bel et bien une forme de technocratie. Certes élargie à l'expertise biologique, elle n'en constitue pas moins un système de décision dans lequel les experts auraient tout pouvoir. Cette contradiction, sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir pour la période plus contemporaine dans le dernier chapitre de notre thèse (voir Chapitre 9), n'est qu'atténuée mais pas dépassée à la fin de l'ouvrage :

> « *L'homme a assez de raisons objectives pour s'attacher à la sauvegarde du monde sauvage. Mais la nature ne sera en définitive sauvée que par notre cœur. Elle ne sera préservée que si l'homme lui manifeste un peu d'amour, simplement parce qu'elle est belle et parce que nous avons besoin de beauté, quelle que soit la forme à laquelle nous sommes sensibles du fait de notre culture et de notre formation intellectuelle*. » Jean Dorst (1970, p.520).

3. Conclusion

L'analyse du cadrage diffusé par ces deux figures centrales du mouvement de protection de la nature à quinze ans d'intervalle révèle une certaine évolution de la problématique depuis le début du XXème siècle.

Dès la sortie de la guerre et face à un contexte international jugé inquiétant (e.g. croissance de la population, raréfaction des ressources naturelles), Roger Heim prône une forme nouvelle de protection de la nature visant à concilier exploitation et conservation de la nature. Guidée selon des principes scientifiques, cette forme de protection de la nature doit assurer un équilibre entre la nature et les sociétés humaines.

Si en quinze ans, l'écologie s'est peu à peu tournée vers une perspective énergétique et globale, le constat et les solutions à mettre en œuvre sont toujours semblables pour Jean Dorst qui appelle à un aménagement rationnel du territoire.

Il s'agit pour les deux hommes de tourner la page d'une protection de la nature qui ne s'occuperait que de parcs nationaux et de réserves naturelles, mesures jugées inefficaces à elles seules. La protection de la nature doit englober à la fois l'usage optimal des sols, déterminé en fonction de

critères biotiques et abiotiques, et la règlementation des pratiques suivant des principes issus de l'écologie.

Dès les années 1950, l'ambition n'est alors plus de se cantonner aux seuls milieux naturels mais de revendiquer l'importance de l'expertise « biologique » sur l'ensemble des milieux et décisions d'aménagement. C'est donc une ambition plus systémique que ces deux scientifiques souhaitent donner à la protection de la nature.

CONCLUSION

A la suite du conflit mondial, les problèmes de finitude des ressources naturelles et d'accroissement de la population sont placés sur le devant de la scène internationale. Un certain nombre de naturalistes, déjà inquiets de la disparition des espèces et des habitats naturels s'engagent sur la scène internationale et développent une expertise visant à réconcilier développement et protection de la nature en revendiquant une expertise en matière de gestion des ressources naturelles. Regroupés au sein de l'UIPN/UICN, dont ils obtiennent la création dès 1948, ils contribuent à développer un constat commun sur la situation mondiale. L'explosion démographique et l'augmentation du nombre de consommateurs menacent inexorablement l'avenir de l'humanité. Pour faire face à ce danger, le développement des sociétés humaines doit être subordonné à une gestion scientifique, et notamment biologique. Les experts de cette communauté épistémique se présentent comme les seuls à pouvoir tenir compte de cette problématique qui se joue sur le temps long. La protection des milieux naturels n'est alors qu'un des éléments d'une politique plus systémique visant à intégrer les enjeux biologiques dans les décisions d'usage des sols.

Roger Heim et Jean Dorst font partie des scientifiques français largement impliqué dans ce mouvement à l'échelle internationale. Ils ont tous deux été directeurs du Muséum National d'Histoire Naturelle et ont participé de ce fait, à l'échelle métropolitaine, à l'activité du Conseil National de la Protection de la Nature. A travers leurs ouvrages et prises de parole publiques sur le sujet de la protection de la nature, ils contribuent à diffuser un cadrage particulier du problème de protection de la nature plaçant au centre des enjeux les ressources naturelles et leur pilotage scientifique. Ils constituent donc des intermédiaires clés pour légitimer à l'échelle nationale une modalité particulière de protection.

Dans un tel contexte, les arguments esthétiques et moraux que l'on pouvait régulièrement croiser semblent happés par les enjeux utilitaristes des ressources naturelles et par un discours expert qui s'élabore progressivement. Si nous avions déterminé quelques éléments d'un discours expert plutôt protectionniste en forêt de Fontainebleau [571], nous avons ici un nouveau discours plus « ressourciste » évoquant l'optimisation des rendements ou l'augmentation de la productivité de la nature. Dans les deux cas, on peut observer une technicisation de la problématique.

Alors que les premiers protecteurs se contentaient de théorie globale sur la dynamique des écosystèmes pour justifier la protection des formations climaciques ou d'arguments esthétiques pour protéger des paysages qui faisaient parties intégrantes du patrimoine national, la protection de la nature est de plus en plus affaire de chiffres. « Capacité-limite » d'un milieu, mesure de l'effectif des populations pour évaluer leur dynamique ou encore estimation des transferts d'énergie et de matière dans les écosystèmes, le gouvernement de la nature nécessite une expertise spécifique et adaptée au

[571] Voir Chapitre 2, Section 2.

contexte qui en complexifie sa gestion. Les naturalistes et écologues deviennent les experts de ce pilotage et se rendent peu à peu indispensables dans un contexte où tout doit être mesuré et optimisé.

L'ambition des trois prochains chapitres sera justement d'étudier en détail la manière dont un tel cadrage va s'incarner concrètement dans la mise en œuvre de la politique de protection de la nature à l'échelle de la France métropolitaine.

Chapitre 4 : Le CNPN : une composition qui favorise les interactions entre les scientifiques et le réseau d'administrations impliquées dans la protection de la nature (1946-1971)

INTRODUCTION

> « *Si, depuis [la promulgation de la loi de 1930 sur les sites], des résultats certains avaient été obtenus en matière de sites "artistiques, historiques, légendaires ou pittoresques", il n'en était pas de même pour les sites "scientifiques", dont le choix et la délimitation ne pouvaient être heureusement déterminés que par des spécialistes très avertis de ces questions.*
> *Depuis longtemps déjà, je me préoccupais de cet aspect du problème lorsque […] il me fut apporté […] un projet de création d'un "Conseil National de Protection de la Nature".*
> *Ce projet répondait en gros à mes préoccupations, car il prévoyait l'institution d'une Commission de spécialistes […].* » Lettre du 25 novembre 1950 de Gustave-Henri Lestel au ministre de l'Éducation Nationale[572].

Pour le principal responsable de la politique des sites, Gustave-Henri Lestel (voir Candelier, 2018 ; voir plus bas), l'objectif associé à la création du Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN) est clair, celui de réunir dans une instance consultative les spécialistes dont le jugement est nécessaire à la protection des sites à caractère « scientifique ».

Comme le suggère cette intervention de Gustave-Henri Lestel auprès du ministre de l'Éducation Nationale, le manque d'attention pour ces sites particuliers semble liée à l'absence d'un système de conseil expert adapté à l'enjeu « scientifique » de la protection de la nature.

Nous avons vu dans le Chapitre 1 que les sciences de la végétation avaient fourni des outils conceptuels pour légitimer la conservation de certains états particuliers de nature comme le climax. Dans le Chapitre 2, nous avons aussi analysé le discours expert qui s'élabore pour justifier la création, le périmètre et la gestion des réserves biologiques de la forêt de Fontainebleau. Distribution particulière ou rareté des espèces, diversité des milieux, des espèces et des conditions de vie, autant d'objets dont l'identification nécessite des connaissances particulières que les fonctionnaires en charge de la mise en œuvre de l'administration des sites ne possèdent probablement pas. La création d'une telle institution semble donc répondre à un besoin de l'administration en matière de conseil sur un problème public encore relativement récent, celui de la protection de la nature selon des critères biologiques.

Notons tout de même que ce besoin n'était pas nécessairement partagé par l'ensemble du personnel politique et administratif. Comme nous l'avons vu dans le Chapitre 2 (voir Section 3), la création du CNPN résulte de la mobilisation réussie mais discrète de la part d'un entrepreneur de cause, Henry Flon. Un certain nombre de facteurs ont néanmoins participé à invisibiliser sa création, et plus généralement le problème biologique associé à la protection de la nature.

D'une part, sa création par décret a court-circuité le pouvoir législatif et contribué très probablement à confiner cet enjeu de protection biologique de la nature qui ne fut pas discuté par les représentants de la nation. D'autre part, sa création est aussi concomitante de la mise en place de la IVème République. C'est en effet aux mois de novembre et de décembre 1946 que se déroulent les élections législatives et des membres du Conseil de la République, équivalent du Sénat. Le 16 janvier 1947 constitue par ailleurs la date d'élection du premier président de la IVème République. Dans sa chronique du Figaro, André Billy ne peut alors que constater « *l'indifférence avec laquelle a été*

[572] Fonds 19800400/15 ; 1 SF 15 « Parcs et réserves naturelles (PRN) », versé par le service des forêts du ministère de l'Agriculture, disponible aux Archives Nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine et qui regroupe des échanges et dossiers sur la constitution des parcs nationaux et des réserves de 1914 à 1954.

accueillie »[573] la création du CNPN. En tant que problème public émergent, la protection de la nature est donc loin de constituer une priorité dans un contexte d'après-guerre plutôt favorable à l'exploitation et au rattrapage qu'à la protection et à l'utilisation mesurée des ressources naturelles[574].

Le CNPN nous semble pourtant constituer une institution essentielle à analyser dans la mesure où elle reflète des préoccupations précoces de ce que l'on appelle aujourd'hui l'« environnement » et qui va prendre une importance croissante au fil de la seconde moitié du XXème siècle. Il n'a pourtant jamais fait l'objet de travaux universitaires et est même passé relativement inaperçu dans la littérature sur les origines de la protection de l'environnement.

Michael Bess (2011) ne fait démarrer l'environnementalisme en France qu'à partir des années 1960. Florian Charvolin (1993) ne remonte pas avant les années 1960 pour étudier les modalités d'agrégation de l'environnement comme problème public conduisant à la création du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement. S'il est bien conscient qu'il se passe déjà un certain nombre de choses en matière d'action publique environnementale, il n'identifie pas « *d'acteurs suffisamment centraux pour restreindre le nombre des lieux d'investigation* ». Les travaux les plus récents sur l'émergence des préoccupations environnementales dès l'après-guerre n'en font guère mention non plus (Pessis *et al.*, 2013).

Le CNPN semble donc passer autant inaperçu au moment de sa création que 70 ans plus tard dans les travaux des analystes. Peut-être est-ce dûe à la fonction consultative de cette institution. Toujours est-il que l'analyse de son activité et des acteurs qui l'ont portée est susceptible de nous fournir un nouvel éclairage sur l'institutionnalisation du problème de protection de la nature en France.

Placé auprès du ministère de l'Éducation Nationale qui assumait alors la responsabilité de la politique des sites, le CNPN se voit confier deux missions par le décret de création[575]. La première est associée à l'élaboration d'une législation et d'une règlementation en matière de protection de la nature (alinéa 1 et alinéa 3). Le décret instituant le CNPN mentionne en effet les « réserves naturelles » et les « parcs nationaux » sans que ces instruments n'aient de définition juridique autre que celles mentionnées dans la convention internationale de Londres[576]. Signée par la France, cette convention

---

[573] Billy A., Pour la protection de la Nature, *Le Figaro*, 17 janvier 1947.

[574] Sur ce point, voir Chapitre 2, Section 1.

[575] « *Article 1er. – Il est institué auprès de la direction générale de l'architecture au ministère de l'éducation nationale un conseil national de la protection de la nature en France chargé :*
1° De définir le statut des parcs nationaux et réserves et d'exercer une haute surveillance sur ceux qui existent déjà sur le territoire métropolitain ;
2° De donner son avis sur les mesures propres à assurer la protection et l'aménagement en parcs nationaux et en réserves des parties du territoire, boisées ou non, appartenant à l'État, aux collectivités publiques ou privées ou aux particuliers, qui, par leurs conditions de milieu, constituent des formations ou des stations d'un intérêt scientifique ou technique remarquable et d'examiner, avant leur exécution, les projets d'exploitation ou de modification dont ces parcs nationaux et réserves pourraient être l'objet ;
3° D'étudier et de proposer les mesures législatives et règlementaires afférentes à ces objets. » Décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10433-10434).

[576] Convention signée en 1933 par 9 puissances coloniales (voir Chapitre 1), elle définit les parcs nationaux comme étant « *une aire (a) placée sous contrôle de l'autorité publique, dont les limites ne peuvent être modifiées et aucune partie aliénée, sauf par l'autorité législative compétente, (b) mis en réserve pour la reproduction, la protection et la préservation de la faune et de la flore sauvage et pour la préservation d'objets d'intérêt esthétique, géologique, préhistorique, historique, archéologique ou scientifique pour le bénéfice et la jouissance du grand public, (c) dans laquelle il est interdit de chassé, tuer ou capturer la faune et de détruire ou collecter la flore sauf sous la direction ou le contrôle des autorités du parc* ». Sont aussi définies les réserves naturelles

ne fut cependant, et à notre connaissance, jamais ratifiée par la suite. Il s'agit donc pour cette instance d'étudier et de proposer une définition de ces instruments applicables au territoire métropolitain.

Le deuxième alinéa place le CNPN comme une institution centrale dans la mise en œuvre de ces instruments. Ses membres doivent en effet donner un avis sur les mesures à prendre pour aménager certaines parties du territoire en réserves naturelles et parcs nationaux et assurer leur protection. Le CNPN est par ailleurs chargé d'en assurer la surveillance en contrôlant que les projets et travaux conduits au sein de ces territoires ne contreviennent pas à leur protection.

Le problème de protection de la nature se dote donc d'une instance consultative chargée de fournir à l'administration des recommandations quant aux moyens à mettre en œuvre pour protéger les zones « *d'un intérêt scientifique ou technique remarquable* »[577]. Nous laisserons de côté dans ce chapitre la question des effets concrets de la création du CNPN et de sa consultation par l'administration[578] pour nous intéresser aux acteurs associés à son action.

Tout problème public est doté d'un *policy advisory system*, c'est à dire une configuration d'acteurs propres au domaine d'intérêt et fournissant des informations, connaissances et recommandations permettant aux décideurs d'agir (Halligan, 1995, cité dans Craft et Howlett, 2012). Parmi ces acteurs impliqués de manière plus ou moins formelle dans le processus de décision publique, on peut distinguer les consommateurs[579], c'est-à-dire ceux qui ont la responsabilité de la prise de décision, les producteurs[580], classiquement des acteurs universitaires, dans des agences statistiques ou des instituts de recherche et les intermédiaires[581], acteurs rendant le savoir accessible sous une forme utilisable par les politiques publiques (Craft et Howlett, 2012).

La mise en politique de la dimension biologique de la protection de la nature ne s'est accompagnée ni de la création d'un personnel spécialisé au sein de l'administration, ni d'un budget spécifique, mais d'une instance de consultation qui occupe une place privilégiée au sein d'un *policy advisory system* jusqu'alors semble-t-il peu efficace en matière de classement des sites à caractère scientifique. Comme nous allons le voir, et de par sa composition, le CNPN va contribuer à mettre en lien différentes administrations, et en premier lieu celle des sites, consommatrices de ces connaissances, avec des experts, promoteurs de cause qui vont jouer à la fois le rôle de producteurs et d'intermédiaires.

Tous les membres du CNPN ne furent donc pas amenés à jouer le même rôle au sein de cette instance et par conséquent ne s'impliquèrent pas de la même manière dans les différentes missions qui furent confiées à cette instance. L'étude détaillée de l'implication des différents membres du Conseil est ainsi susceptible de nous renseigner sur l'intérêt porté par tel ou tel acteur ou institution dans l'institutionnalisation et la mise en œuvre de ce problème public émergent. Nous nous

---

intégrales (*strict natural reserve*), définies comme « *une aire placée sous le contrôle de l'autorité publique au sein de laquelle sont interdits toutes les formes de chasse, de pêche, ou toute exploitation liée à la sylviculture, l'agriculture, l'activité minière, toute fouille ou prospection, tous travaux impliquant l'altération de la structure du sol ou de la végétation, toute action susceptible de nuire ou de perturber la faune ou la flore, et l'introduction de toute espèce de faune et de flore qu'elle soit indigène ou importée, sauvage ou domestique ; dans laquelle il est interdit d'entrer, de traverser ou de camper sans autorisation spéciale des autorités compétentes ; et au sein de laquelle les recherches scientifiques ne peuvent être conduites que sur l'autorisation de ces autorités.* »

[577] Décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10433-10434).

[578] Voir Chapitre 5 et 6.

[579] *Consumers of policy advice.*

[580] *Knowledge producers*.

[581] *Knowledge brokers*.

attacherons à décrire l'évolution de sa composition depuis sa création et jusqu'à sa première réforme apportée par la loi de 1976 relative à la protection de la nature[582]. Ceci nous permettra d'évaluer les changements induits par la création du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement en 1971 sur la composition du CNPN.

L'analyse de la liste des membres de droit, que nous présenterons séparément un à un et indépendamment de leur rôle au sein du CNPN, nous donnera une indication sur les institutions qui furent jugées susceptibles d'être impliquées ou impactées par cette problématique de protection de la nature ou aptes à fournir les instruments et connaissances nécessaires à la mise en œuvre de la politique publique. En l'absence d'un budget dédié à la protection de la nature, certains membres de droit fournirent un support essentiel à l'activité du CNPN et à la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures de protection de la nature.

L'analyse par la composition du CNPN nous permettra ainsi également de mieux identifier les ressources à la disposition de cette institution pour mener à bien ses missions. Une meilleure compréhension de sa composition nous fournira par ailleurs des pistes pour interpréter l'inégale prise en charge des différentes missions qui lui furent confiées.

Compte-tenu de la perspective diachronique adoptée dans ce chapitre, nous présenterons par ailleurs les évolutions propres aux institutions membres de droit qui, comme nous le verrons, furent aussi susceptibles d'influer sur la capacité d'action du CNPN. L'analyse de l'implication de ces membres, que nous mesurerons à travers leur assiduité aux réunions de l'instance consultative, nous renseignera sur l'intérêt qu'elles ont effectivement porté à l'action en matière de protection de la nature.

L'analyse de la liste des membres nommés nous permettra d'identifier les individus qui furent impliqués dans l'activité du CNPN et donc dans la promotion des problèmes de protection de la nature auprès des administrations. Si nous avions déjà analysé la liste initiale proposée par Henry Flon en 1946[583], nous essaierons cette fois-ci de dresser un portrait-robot des personnalités impliqués de 1946 à 1976 dans la protection de la nature et la manière dont l'identité de ces porteurs de connaissances a évolué durant la période étudiée.

Après cette présentation de l'ensemble des membres du CNPN, nous porterons une attention toute particulière aux nominations des membres de son Comité Permanent (CP) et à l'évolution de sa composition. L'action de ce CP, parfois appelé « Section Permanente » et selon le décret « *chargé de procéder à l'étude préalable de tous vœux, propositions, projets de délibération et, d'une façon générale, de toutes les questions soumises à l'examen du conseil national* »[584], est déterminante dans celle du CNPN. C'est en effet en son sein que sont au préalable traités bon nombre de sujets et l'étude de sa composition nous donnera de plus amples informations sur le cercle plus restreint des acteurs les plus impliqués dans ce problème public.

Enfin, nous finirons par présenter les acteurs extérieurs au CNPN mais participant plus ou moins directement à son action en matière de protection de la nature. En effet, nous verrons que l'action du CNPN ne repose pas uniquement sur les membres nommés et les membres de droit et qu'il a pu compter sur un réseau d'acteurs plus ou moins formel pour établir ses avis et mettre en œuvre ses vœux en matière de protection de la nature.

---

[582] Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.
[583] Voir Chapitre 2, Section 3.
[584] Décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10433-10434).

Avant tout cela, nous présenterons dans une première section la méthodologie que nous avons adoptée concernant ce chapitre et le type de données que nous avons utilisées pour répondre aux questions que nous nous sommes posées.

Section 1. Méthode et description du matériel utilisé

Pour étudier l'implication de chacun des membres au sein du CNPN, de son CP et plus généralement des acteurs gravitant autour de ce Conseil, nous nous sommes basés sur les comptes rendus des séances depuis sa première réunion en 1947 et jusqu'à sa réforme en 1976. Après une présentation rapide des fonds mobilisés et de leurs contenus, nous évoquerons la fréquence des réunions ainsi que la forme et le contenu de ces comptes rendus.

1. Fonds mobilisés et présentation du contenu général

Pour mesurer la participation des membres du CNPN ou impliqués dans son activité, nous nous sommes basés sur différents fonds d'archives.

Le premier et le fonds principal sur lequel nous avons basé notre analyse fut versé aux Archives Nationales en 2007 et produit par la Direction de la Nature et des Paysages[585]. Ce fonds contient un ensemble de documents relatifs aux séances du CNPN et de son CP de 1947 à 2004. La période que nous couvrons dans ce chapitre, à savoir 1946-1976, est entièrement comprise dans la cote 20070642/1 qui contient les documents relatifs aux réunions de l'année 1946 à l'année 1979 inclue.

Jusqu'en 1976, et plus généralement jusqu'à la fin des années 1980, les documents archivés sont presque exclusivement constitués des comptes rendus dactylographiés de ces réunions dont nous présenterons plus en détail la forme dans la suite de cette section. Y sont aussi archivés, dans de très rares cas, les convocations de certains des membres, les ordres du jour de la séance ou encore les rapports sur lesquels sont basés les discussions.

Le deuxième fonds sur lequel nous nous sommes basés fut versé aux Archives Nationales en 2015 et produit par la Direction de la Nature et des Paysages[586]. Une partie de ce fonds contient les documents relatifs au secrétariat des instances consultatives placées sous la responsabilité de cette ancienne direction du ministère de l'Environnement. Parmi ces documents, nous nous sommes spécifiquement intéressés aux documents archivés sous la cote 20150743/1 et contenant des éléments sur le renouvellement de la composition du CNPN de 1953 à 1994.

Le contenu de ce fonds est assez hétérogène. Pour la période qui nous intéresse dans ce chapitre, il est constitué d'un certain nombre d'échanges sur la protection de la nature entre différents membres du CNPN, de listes des membres du CNPN qui ne sont pas toujours datées, d'arrêtés de nomination des membres ainsi que de quelques comptes rendus de séance par ailleurs déjà présents dans le fonds 20070642/1.

Nous avons par ailleurs complété notre corpus d'archives par la consultation d'autres fonds dans lesquels nous avons trouvé des comptes rendus de réunions du CNPN et du CP qui n'ont pas été versés dans les deux fonds précédents. Parmi ces fonds, sept comptes rendus de réunion du CNPN et du CP entre 1948 et 1953 et un compte rendu d'une réunion du CP en 1970 ont été trouvés dans les

[585] Fonds versé sous la cote 20070642 et disponible sur le site de Pierrefitte-sur-Seine des Archives Nationales.
[586] Fonds versé sous la cote 20150743 et disponible sur le site de Pierrefitte-sur-Seine des Archives Nationales.

archives personnelles d'Henry Flon[587]. Deux comptes rendus de réunion du CNPN en 1948 et 1949 ont été trouvés dans des archives versées par le ministère de l'Intérieur[588]. Trois comptes rendus partiels de réunions du CNPN et du CP ont enfin été trouvés dans les archives du ministère des Affaires Culturelles[589]. Enfin, une convocation trouvée dans le fonds d'archives de Roger Heim conservé par le Muséum National d' Histoire Naturelle[590] suggère l'existence d'une réunion du CP en mai 1956.

2. Les réunions sur la période étudiée

Compte-tenu de la diversité des fonds dans lesquels nous avons trouvé des comptes rendus ou des traces témoignant de l'existence de réunions non archivées dans le fonds principal, il est tout à fait probable que nous n'ayons pas eu accès à l'ensemble des documents de l'ensemble de la période considérée.

Entre sa création et la promulgation de la loi de 1976, nos recherches nous ont permis d'identifier avec certitude l'existence de 37 réunions en séance plénière et de 26 réunions de son Comité Permanent. Ces observations étant en deçà du règlement institué par le décret de création du CNPN[591], il n'a pas été possible de déterminer si le nombre de réunions fut adapté en fonction des ordres du jour où s'il s'agit d'un problème d'archivage.

Les documents sur lesquels nous nous sommes appuyés représentent néanmoins un échantillon assez significatif pour analyser l'implication des différents membres du CNPN dans son activité durant ces trente premières années d'existence. La Figure 13 montre la distribution de l'ensemble de ces réunions par année. Il est déjà possible d'émettre un certain nombre d'observations quant à la distribution de ces réunions.

Premièrement, la Figure 13 montre que la création du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement en 1971 n'a pas nécessairement conduit à une augmentation de l'activité du CNPN ou de son CP dans ses premières années d'existence. Les réunions du CNPN semblent en effet plus fréquentes dès les années 1960 et celles du CP dès la fin des années 1960. C'est plutôt l'année 1960 qui semble constituer une date charnière concernant l'augmentation de la fréquence des réunions du CNPN.

Cette date correspond à la promulgation de la loi relative à la création des parcs nationaux[592]. Compte-tenu des missions originelles du CNPN en matière de parc nationaux, il n'est pas surprenant de constater à partir de cette date charnière une augmentation du nombre de réunions des membres du CNPN qui suggère par ailleurs un besoin croissant de l'administration pour la consultation de ces experts. Une analyse rapide des ordres du jour dont nous donnerons plus de détails dans le chapitre

---

[587] Archives d'Henri Flon, Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).

[588] Ces archives sont disponibles sur le site de Pierrefitte-sur-Seine sous la cote 19770135/3. Le fonds a été versé par la Direction générale des collectivités locales en 1977 et comprend, entre autre, les comptes rendus des réunions des Commissions auxquelles participe le service.

[589] Ces archives sont disponibles sur le site de Pierrefitte-sur-Seine sous la cote 19890126. Le fonds a été versé par la Direction de l'architecture, sous-direction des sites et des espaces protégés et comprend les dossiers de classement et de gestion des sites classés par département.

[590] Fonds en cours de traitement par le service des archives du Muséum National d'Histoire Naturelle.

[591] Selon son décret de création, le CNPN doit se réunir « *toutes les fois qu'il est nécessaire et au moins deux fois par an, dans la première quinzaine de juin et de décembre* » et son CP « *au moins tous les trois mois sur la convocation de son président ou à la demande des ministres de l'Agriculture ou de l'Éducation Nationale* » (Article 5 du décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France, J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10434).

[592] Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux.

suivant (voir Chapitre 5) montre bien à partir de ces années 1960 une augmentation de la consultation du CNPN en particulier sur les problématiques de mise en œuvre de ces parcs nationaux.

L'augmentation du nombre de réunions du CP à partir de 1967 est plus difficile à interpréter. L'absence de trace de réunion entre 1960 et 1966 nous semble pouvoir tenir tout aussi bien d'un problème d'archivage ou d'absence pure et simple de rédaction de compte rendu[593] que d'une véritable absence de réunions durant cette période. Dans tous les cas, la distribution de ces réunions suggère que la création du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement ne constitue pas non plus un évènement déterminant dans l'évolution de la fréquence des réunions du CP. La dynamique d'augmentation du nombre de consultation débute en effet au moins à partir de 1967.

Que les comptes rendus aient été de nouveau rédigés ou que le CP se réunit à nouveau à partir de 1967, cette date semble dans tous les cas constituer une autre année charnière dans l'activité du CNPN et plus généralement de la politique de protection de la nature.

Cette année correspond tout d'abord à la rédaction par l'administration des sites d'un rapport intitulé « *Essai de définition d'une politique de protection de la nature en France* »[594]. Il préfigure le lancement par l'administration de « *l'inventaire complet des richesses naturelles en France* », qualifié de « *première des tâches à remplir pour alimenter utilement les délibérations du Conseil* »[595] et sur lequel nous reviendrons dans la suite. Ce rapport nous semble constituer le témoin d'une impulsion nouvelle que l'administration des sites souhaite donner à cette politique de protection de la nature.

[593] Le CP ne réunissant qu'une petite dizaine de membres du CNPN, il nous semble tout à fait possible que les réunions aient été organisées de manière plus informelles et que les comptes rendus n'aient tout simplement pas été rédigés.

[594] Daté du 8 février 1967, ce rapport de deux pages fait partie des rares rapports archivés dans le fonds 20070642/1.

[595] Sorlin, F., 1967. *Essai de définition d'une politique de protection de la nature en France* (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

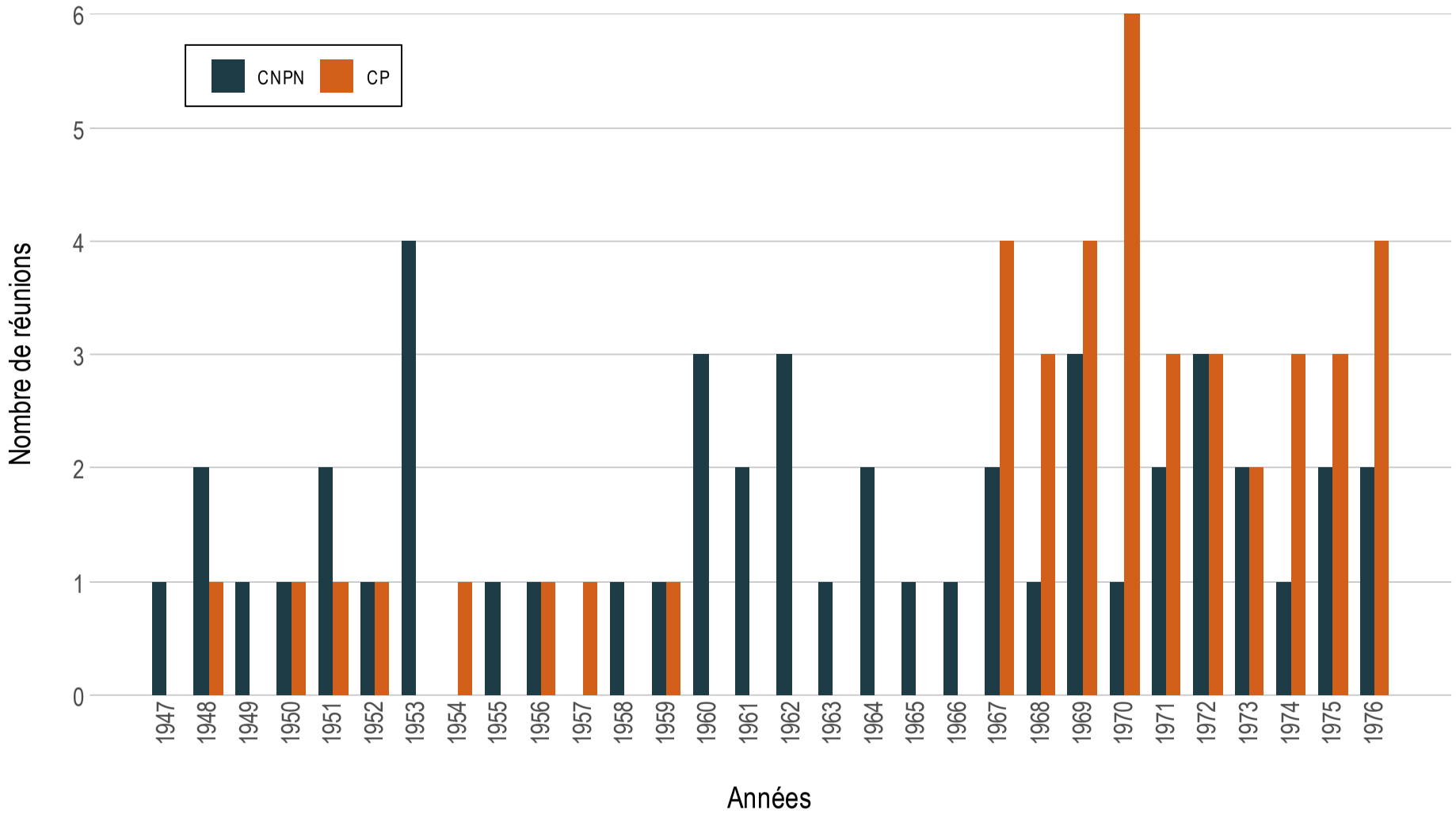


Figure 13. Nombre de réunions du CNPN et de son CP par année depuis sa création jusqu'à sa première réforme en 1976.

Cette date correspond par ailleurs à la signature du décret relatif à la création des Parcs Naturels Régionaux[596]. Si le décret ne mentionne pas explicitement l'implication du CNPN dans la procédure de création de ces parcs, il fut en pratique consulté sur les projets de parcs jusqu'à sa réforme en 1976. Ceci contribua évidemment à l'augmentation du nombre de dossiers traités par le CNPN et le CP et peut expliquer par conséquent celle du nombre de leurs réunions.

Ces deux éléments nous semblent constituer des évènements contribuant à expliquer la réapparition soit des réunions des membres du CP soit de leur compte rendu du fait d'un suivi plus important d'un sujet de plus en plus populaire.

Deux dates en particulier semblent se détacher durant ces trente années d'activité du CNPN, celles de 1953 et celle de 1970, qui comptent respectivement quatre réunions du CNPN et six réunions du CP. En 1953, cette augmentation est due à l'organisation de deux réunions les 9 et 22 juin traitant exclusivement de l'aménagement hydroélectrique du bassin de la Durance. Les comptes rendus de ces séances mentionnent l'accord d'Électricité de France, en dehors de toute obligation légale, de consulter le CNPN pour « *concilier dans la mesure du possible les divers intérêts en présence* »[597]. Ceci fait notamment suite à l'intérêt porté par l'Union Internationale pour la Protection de la Nature sur les travaux d'aménagement hydro-électriques et les problèmes posés par de tels ouvrages sur la nature et les paysages[598]. Le fait que le CNPN se saisisse d'un tel dossier montre bien l'influence du cadrage international sur son activité.

En ce qui concerne l'augmentation constatée des réunions du CP durant l'année 1970, elle est liée à la préparation de la position du CP sur l'affaire de la Vanoise. Deux réunions sur les six furent en effet entièrement dédiées à discuter du projet de remontées mécaniques au sein du cœur du parc national de la Vanoise. Présenté comme un évènement déterminant dans la structuration des politiques environnementales en France (sur ce point, voir Charvolin, 2012), l'implication du CP et du CNPN sur ce dossier illustre bien les liens entre ce conseil consultatif et l'institutionnalisation des politiques publiques de protection de l'environnement en France.

Enfin, si l'activité de ce conseil consultatif semble bien avoir augmenté à partir des années 1960, force est de constater qu'il a toujours été actif, et ce depuis sa création, avec au moins une réunion par an. Ceci illustre bien l'intérêt de certains acteurs pour la problématique de protection de la nature, avant même la popularisation dans les années 1960 des enjeux environnementaux.

3. Un aperçu des comptes rendus des séances du CNPN et du CP

Si nous évoquons depuis le début de cette section les comptes rendus des réunions du CNPN et de son CP, il est temps d'en détailler un peu plus le contenu concret.

En dehors de rares exceptions[599], les comptes rendus des réunions du CNPN ou du CP sont généralement structurés de manière similaire et donne une idée, en l'absence de règlement intérieur,

[596] Décret n°67-158 du 1 mars 1967 instituant des parcs naturels régionaux.

[597] Séance du CNPN du 9 juin 1953, « Aménagement hydro-électrique du bassin de la Durance » (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).

[598] Evoqué une première fois durant la conférence technique de La Haye en 1951, la conférence technique de Caracas de 1952 eut pour thème « Hydroélectricité et protection de la nature ». Les conclusions de cette réunion à laquelle participèrent différents membres du CNPN furent publiées par l'Union Internationale pour la Protection de la Nature en 1955.

[599] Les réunions du CNPN des 25 janvier 1951 et 21 février 1955 ne comportent qu'un ordre du jour. Les réunions du CNPN du 23 février 1956, du 16 janvier 1958 et du 4 juin 1962 ne comportent qu'un compte rendu partiel. La réunion du CP du 14 mars 1957 ne comporte qu'un compte rendu partiel.

du déroulé de ces séances. Ces comptes rendus débutent toujours par la liste des membres présents à la réunion. Ils s'organisent ensuite en suivant un à un les sujets à l'ordre du jour. De manière général, il y a toujours un rapporteur en charge de présenter le sujet à l'ordre du jour. S'ensuit une discussion avec l'ensemble des membres présents et éventuellement une indication sur la décision qui fut prise lors de la séance concernant le sujet.

Le compte rendu des discussions peut prendre diverses formes, allant d'un résumé très succinct des échanges, sans préciser les membres du CNPN ayant pris la parole, à des verbatims détaillant les prises de paroles individuelles de chacun. Le plus souvent, il résume la prise de parole du rapporteur, évoque succinctement les points ayant fait débat et résume la décision prise par le CNPN.

Conformément au décret de création du CNPN[600], c'est bien la direction de l'Architecture, et en particulier la sous-direction en charge de la politique des sites, qui assure la charge administrative du Conseil et qui fournit les ressources nécessaires à l'organisation des réunions. Comme le montre la Figure 14, c'est l'administration en charge des sites qui se charge des convocations des réunions du CNPN[601] et, d'après l'entête de certains comptes rendus, très probablement de leur rédaction.

C'est cette même direction qui fournit les locaux nécessaires à la tenue de ces réunions. La situation perdure d'ailleurs quelques mois après la création du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement [602]. Le décret stipule en effet que les directions et les services des administrations centrales chargés de ses nouvelles attributions, et notamment celle de gérer la protection des monuments et sites naturels, sont placés sous son autorité. Il n'est donc pas surprenant d'observer une certaine continuité avec l'organisation précédente. Ainsi, jusqu'à la séance du 2 novembre 1971, les réunions se déroulent toujours à la direction de l'Architecture.

Ces éléments montrent que la direction de l'Architecture, d'abord placée sous l'autorité du ministère de l'Éducation Nationale puis, à partir de 1959, du ministère des Affaires Culturelles, constituent l'administration support de l'activité du CNPN jusqu'en 1971 et fournit les ressources humaines et matérielles nécessaires à l'activité du CNPN. La direction de l'Architecture occupe donc au cours des 25 premières années du CNPN une place privilégiée dans son activité.

[600] « *Les séances du conseil et du comité se tiennent au siège de la direction générale de l'architecture qui en assure les secrétariats administratifs* » (Article 6 du décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France, J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10434).

[601] En ce qui concerne les réunions du CP, c'est parfois son président qui se charge de convoquer les différents membres, conformément à l'article 5 du décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10434).

[602] Décret n°71-94 du 2 février 1971 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement (J.O.R.F. du 3 février 1971, p.1182-1183).

/PA.

MINISTERE
DE L'EDUCATION NATIONALE

Direction de l'Architecture

Bureau des Sites

REPUBLIQUE FRANCAISE

Paris, le
3, rue de Valois, Paris Ier
Tel: GUT 05-45

CONVOCATION

J'ai l'honneur de vous faire connaître que le Conseil National de Protection de la Nature en France se réunira à la Direction de l'Architecture, 3 rue de Valois, Paris Ier, le lundi 21 Février 1955 à 10h30, Salle des Commissions du Ier Etage.

Je vous serais obligé de bien vouloir assister à cette réunion.

Le Sous-Directeur des Monuments
Historiques & des Sites

Monsieur le Directeur Général
des Eaux et Forêts,
1 ter, avenue Lowendal

PARIS 7°.

Figure 14. Convocation du Directeur Général des Eaux et Forêts par l'administration des sites pour la séance du CNPN du 21 février 1955[603]

[603] Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales.

CONSEIL NATIONAL DE PROTECTION DE LA NATURE
EN FRANCE

séance en date du 19 décembre 1951

PROCES-VERBAL

La séance est ouverte à 10 heures sous la présidence de M. du VIGNAUX Directeur général des Eaux et Forêts, Vice-Président du Conseil de la Nature.

Etaient présents :

M. du VIGNAUX Directeur Général des Eaux et Forêts
M. HEIM Directeur du Muséum d'Histoire Naturelle
M. GIBAN représentant M. le Directeur de l'Institut National de la Recherche Agronomique
MM. ROUGE, ANTOINE et DARSISS, représentant M. le Directeur de l'Aménagement du Territoire
M. BRESSOU Secrétaire Général du Conseil de la Nature Directeur de l'Ecole Nationale Vétérinaire d'Alfort, Directeur général des Réserves de la Société Nationale d'Acclimatation
M. CHOUARD, Professeur d'Agriculture au Conservatoire National des Arts et Métiers
M. EMBERGER professeur à la Faculté des Sciences de Montpellier
M. FLON rapporteur général de la Commission Consultative des réserves artistiques et biologiques de la forêt de Fontainebleau
M. GAUSSEN Professeur à la Faculté des Sciences de Toulouse
M. JEANNEL Professeur honoraire au Muséum d'Histoire Naturelle
M. BLAIS Conservateur des Eaux et Forêts Directeur de l'Ecole du Bo
M. GOBERT Conservateur des Eaux et Forêts à Grenoble.

Le président présente les excuses de M. le Secrétaire d'Etat aux Beaux-Arts et de M. PEROHET retenus par la discussion du budget de l'Education Nationale devant l'assemblée nationale et de M. de MARTONNE.

Il exprime les regrets de M. le Secrétaire d'Etat de ne pouvoir présider cette séance comme il l'eut souhaité.

Figure 15. Exemple type de première page d'un compte rendu des séances du CNPN[604].

[604] Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales.

A partir de novembre 1971, les réunions se déroulent au sein des locaux qui furent donnés à la nouvelle Direction Générale de la Protection de la Nature du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement[605]. C'est désormais le personnel sous l'autorité de ce nouveau ministère qui, d'après les nouveaux entêtes et les quelques convocations trouvées dans les archives, assurent ce support administratif du CNPN.

C'est sur la base de ces comptes rendus, et en particulier de leur première page indiquant les membres présents à la réunion (voir Figure 15), que nous avons pu mesurer l'assiduité de l'ensemble des membres aux réunions du CNPN et du CP et qui nous a fourni sur la période d'intérêt une idée de l'implication de ces membres dans la conduite de la politique de protection de la nature. Nous mobiliserons par ailleurs dans certains cas les discussions qui suivirent pour illustrer les rôles de chacun des membres dans cette instance.

Passons justement à la présentation de ces membres, en commençant par les membres de droit qui, comme nous l'avons déjà aperçu avec l'administration des sites, occupent une place particulière dans le fonctionnement du CNPN.

Section 2. La diversité des membres de droit, reflet de la transversalité de la problématique de protection de la nature

Comme nous avons déjà pu le constater dans le deuxième chapitre, le CNPN est une instance hybride. La liste des membres de droit reflète bien cette diversité avec la participation de différents représentants de l'administration, d'organismes scientifiques et de sociétés savantes, ainsi que de représentant des intérêts cynégétiques et halieutiques. Cette composition illustre bien la diversité des intérêts et des acteurs susceptibles d'être intéressés et affectés par la mise en œuvre d'une politique de protection de la nature.

Tous ces acteurs n'occupent néanmoins pas la même place au sein de cette instance et ne s'impliquent pas de la même manière dans la mise en œuvre des missions du CNPN. Nous allons justement essayer de déterminer, à partir de la liste des membres de droit présentée dans le Tableau 3, les rôles de chacun et les ressources qu'ils furent prêts à mettre à disposition pour mener à bien les actions du CNPN.

Le Tableau 3, construit à partir de la liste des membres de droit et de leur participation effective aux réunions du CNPN, donne pour chacune des institutions les représentants dont la participation est régulière sur au moins quatre années et leur assiduité[606] aux réunions.

Nous allons revenir sur l'ensemble de ces institutions, en commençant par les deux administrations les plus impliquées dans cette politique de protection de la nature, celles des sites et celle des Eaux et Forêts. Si le décret confie la présidence du CNPN au ministre de l'Éducation Nationale, en pratique, il ne présida aucune séance et ce sont bien les directeurs généraux des Eaux et Forêts et de l'Architecture qui se partagèrent la présidence du Conseil. Il faudra attendre la nomination du

[605] Ceux-ci se partageaient entre les locaux de l'ancienne Direction Générale de la Protection de la Nature créée au sein du ministère de l'Agriculture en 1970 (1 ter, avenue Lowendal, Paris 7ème), les locaux du Service de l'Environnement Rural et Urbain (34 avenue Marceau, Paris 8ème) et les locaux des Services de la coordination interministérielle (67 boulevard Haussman, Paris 8ème).
[606] Nombre de réunions auxquelles ils ont assisté sur le nombre de réunions total durant la période.

premier ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement, Robert Poujade, pour voir un membre du gouvernement participer à une réunion du CNPN. La place particulière que ces deux administrations occupèrent dans l'activité du CNPN mérite que l'on s'y attarde plus longuement.

Nous ferons ensuite un rapide tour d'horizon des autres administrations présentes au CNPN avant de nous intéresser à la place qu'occupent les représentants d'intérêt cynégétique et halieutique et aux représentants d'organismes scientifiques et de sociétés savantes[607].

1. La direction de l'Architecture : une administration essentielle à l'action du CNPN fournissant instruments et ressources humaines

1.1. Profiter des instruments existants pour assurer leur mission de protection des stations d'un intérêt scientifique et technique remarquable

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, c'est bien vers la direction de l'Architecture du ministère de l'Éducation Nationale que se dirige Henry Flon pour créer le CNPN. Ce choix n'est pas anodin et résulte très probablement d'une réflexion stratégique quant à la possibilité de mettre rapidement en œuvre des mesures de protection de la nature. Si Henry Flon semble plus proche de l'administration des Eaux et Forêts, comme en témoigne par exemple les liens qu'il entretient avec certains fonctionnaires dans la lutte pour la protection de la forêt de Fontainebleau[608], c'est bien pourtant au ministère de l'Éducation Nationale à qui il confie la présidence du CNPN en rédigeant son décret de création.

Au moment de la rédaction du décret, le ministère de l'Éducation Nationale est en réalité déjà outillé pour assurer la mise en œuvre de l'une des missions du CNPN, à savoir celle de protéger les stations « *d'un intérêt scientifique ou technique remarquable* »[609]. Il assure en effet la mise en œuvre de la loi sur les sites de 1930[610] (voir Chapitre 1, section 2) et peut inscrire et classer un monument ou un site naturel pour son caractère artistique, historique, légendaire, pittoresque ou, dans le cas qui intéresse le plus les futurs membres du CNPN, « scientifique ». Le ministère de l'Éducation Nationale possède donc déjà un instrument capable de réglementer et d'interdire certaines activités dans des terrains privés pour des raisons qui peuvent être d'ordre biologique.

Ce lien entre l'Éducation Nationale et le CNPN peut donc permettre aux naturalistes d'agir dès sa création, sans attendre l'élaboration d'une législation spécifique aux réserves naturelles et parcs nationaux. Nous verrons en effet dans les chapitres suivants que la loi sur les sites de 1930 a pendant de longues années joué un rôle central dans l'action du CNPN. Le CNPN vient par ailleurs combler un vide dans la mise en œuvre de cette loi de 1930.

Comme nous l'avons vu en introduction de ce chapitre, si la loi de 1930 a élargi le champ d'application de la loi de 1906 aux préoccupations scientifiques (pour plus de détails, voir Chapitre 1, Section 2), elle ne dota pas pour autant l'administration d'instruments spécifiques visant à identifier

[607] Notons qu'il n'existe pas à l'époque de la création du CNPN d'associations de protection de la nature telle qu'on les connaît aujourd'hui. Les associations existantes en la matière sont plutôt des sociétés savantes tournées vers l'acquisition et la diffusion des connaissances scientifiques. Un certain nombre d'associations plus militantes, héritières pour beaucoup de ces sociétés savantes (sur ce point, voir Matagne, 1999 ; Raffin et Ricou, 2015 [1985]), sont créées au cours des années 1960.

[608] Voir Chapitre 2, section 2.

[609] Décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10433-10434).

[610] Loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (J.O.R.F. du 4 mai 1930, p.5002-5005).

ces sites particuliers. La mise en œuvre de la loi sur les sites, qu'ils soient de caractère artistique, historique, légendaire, pittoresque ou scientifique, se reposait sur l'action de la Commission Supérieure des Sites, Perspectives et Paysages et des Commissions Départementales des Sites, Perspectives et Paysages.

C'est en particulier les Commissions Départementales à qui revenaient l'initiative des classements et des inscriptions. En ce sens, et comme l'indique Jean Lamarque (1981, p.296), juriste spécialiste du droit de l'environnement, la commission départementale était « *une pièce maîtresse du système législatif de protection des sites* ». Ce n'était qu'en cas de désaccord avec les propriétaires ou bien d'une saisine particulière que la Commission Supérieure était amenée à formuler un avis.

Bien que ces Commissions consultatives devaient compter parmi elles 10 membres nommés « *parmi les personnalités littéraires, artistiques, scientifiques et juridiques* »[611], elles n'ont semble-t-il pas placer la protection des sites à caractère scientifique comme une priorité, sans qu'il soit possible d'en déterminer les raisons exactes.

De plus amples recherches mériteraient d'être conduites sur ces Commissions qui à notre connaissance n'ont pas fait l'œuvre de travaux universitaires alors qu'elles constituent des instances consultatives clés en matière de protection de la nature en France. Compte-tenu des résultats en la matière, il nous semble tout à fait probable que peu de scientifiques aient été nommés pour siéger dans ces Commissions. Les compétences naturalistes requises n'étaient par ailleurs probablement pas distribuées également entre tous les départements, ce qui a pu conduire à des situations très hétérogènes en fonction des territoires.

Toujours est-il que peu de temps après sa création, le CNPN est bien vu comme une instance susceptible de combler les faibles résultats en matière de protection de sites scientifiques. Comme l'évoque l'Inspecteur Général chargé des sites, le CNPN devait bien servir d'appui à la direction de l'Architecture qui assure l'instruction des dossiers de classement et d'inscription des sites :

> « *Ce projet [de création du CNPN] répondait en gros à mes préoccupations, car il prévoyait l'institution d'une Commission de spécialistes, qui, somme toute, agirait auprès de la Direction Générale de l'Architecture en vertu d'une délégation tacite ou formelle de la Commission Supérieure des Sites.* » Lettre du 25 novembre 1950 de Gustave-Henri Lestel au ministre de l'Éducation Nationale[612].

Il était donc prévu, au moins pour ce fonctionnaire de la direction de l'Architecture, que le CNPN agisse comme une sorte de conseil scientifique destiné à pallier l'absence d'expertise de la Commission Supérieure concernant les sites à caractère scientifique.

Le CNPN ne s'insère donc pas dans un vide juridique et institutionnel total. Si la procédure de classement et d'inscription des sites ne fut pas modifiée pour autant, le CNPN pourra compter sur sa proximité avec la direction de l'Architecture et son service des sites qui lui permettra d'être impliqué, comme nous le verrons dans les chapitres suivants, dans un certain nombre de projet d'inscription et de classement.

Le service chargé des sites de la direction de l'Architecture constitue donc une administration sur laquelle va pouvoir se reposer le CNPN dès sa création pour mener à bien certaines de ses missions.

---

[611] Article 3 de la loi ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (J.O.R.F. du 4 mai 1930, p.5003).

[612] Fonds Roger Heim disponible au Muséum National d'Histoire Naturel, en cours de traitement par le service des archives.

Comme le montre le Tableau 3, les représentants du service chargé des monuments historiques et des sites sont présents à quasiment toutes les réunions et occupent bien un rôle central dans l'activité du CNPN. C'est sur ce service et son évolution dans la période qui nous intéresse que nous allons désormais nous pencher

1.2. Le service des sites : des ressources humaines croissantes mais limitées pour assurer la protection des sites naturels

Le service des « sites, perspectives et paysages », en charge de la mise en œuvre de la loi de 1930, est un des trois domaines de responsabilité de cette direction de l'Architecture, avec ceux des « bâtiments civils et palais nationaux » et des « monuments historiques ». Très peu d'informations sont disponibles sur la direction de l'Architecture durant cette période, et encore moins concernant le service des sites. L'ouvrage de Xavier Laurent (2003), qui ne démarre qu'à partir de la création du ministère des Affaires Culturelles en 1959, fait déjà état du manque de sources archivistiques sur cette question des sites naturels.

Pour la période allant de 1947 à 1959, les seuls fonds identifiés aux Archives Nationales correspondent aux dossiers de classement, d'inscription et de gestion des sites. Si l'analyse de ces dossiers, correspondant à 140 cartons d'archives classés par département [613], nous aurait probablement donné un aperçu de l'activité du service et des effectifs qui furent dédiés aux sites, le travail paraissait trop important à mener vis-à-vis du sujet qui nous concerne. Nous nous sommes donc basés sur les membres présents aux réunions du CNPN pour estimer les ressources que ce service mis à disposition de la protection « scientifique » de la nature.

Jusqu'au début des années 1960, quatre membres de la direction de l'Architecture sont régulièrement présents au CNPN. Parmi eux, Jeanne Vallée, première cheffe du « bureau des sites » et première femme à siéger au CNPN, Gustave-Henri Lestel, Inspecteur Général des Monuments Historiques chargé des Sites, Paul Verdier, Inspecteur Général des Monuments Historiques et André Lapeyre, sous-directeur des Monuments Historiques et des Sites. L'administration des sites, jusqu'au début des années 1960, met donc à disposition du CNPN entre trois et quatre membres qui ne s'occupent d'ailleurs pas tous spécifiquement des sites naturels mais mettent aussi en œuvre la politique de protection des monuments historiques.

En dehors d'André Lapeyre, sorti de l'école des Chartes et archiviste paléographe[614], il n'a pas été possible de déterminer le profil de ces fonctionnaires. Il est néanmoins très probable que ces derniers ne soient pas formés à la dimension scientifique de la protection de la nature, d'où l'intérêt de se doter d'une instance consultative d'experts en la matière.

[613] Fonds versé sous la cote 19890126 disponible aux archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine.
[614] Etude des écritures manuscrites anciennes.

Tableau 3. Participation des membres de droit aux séances du CNPN de 1947 à 1976. En dehors de Jean Servat, toutes les personnalités mentionnées ont participé à au moins 5 réunions du CNPN sur au moins 4 ans, c'est-à-dire un mandat de membres nommés. Les dates entre parenthèses correspondent respectivement à leur première et dernière apparition constatée. Dans certains cas, l'assiduité a été donnée pour trois périodes différentes (1947-1976, 1947-1971, 1971-1976).

Titre	Personnalités majeures	Assiduité
Directeur général des Eaux et Forêts puis directeur des Forêts (1965) ou *un représentant du ministère de l'agriculture*	François Merveilleux Du Vignaux (1950-1963), Louis Velay (1965-1969), *Yves Bétolaud* (1966-1971)	1947-1976 : 85 % 1947-1971 : 90 % 1971-1976 : 70 %
Directeur général de l'Architecture ou un représentant du ministère de tutelle (ministère de l'Éducation Nationale jusqu'en 1959 puis ministère des Affaires culturelles)	René Perchet (1948-1962), Max Querrien (1963-1967), Michel Denieul (1968-1971)	1947-1971 : 67 %
Représentant du service chargée des monuments historiques et des sites (Directeur, chef de bureau et/ou inspecteurs) de la direction de l'Architecture	Jeanne Vallée (1947-1954), Gustave-Henri Lestel (1947-1962), Paul Verdier (1947-1962), André Lapeyre (1948-1961), François Sorlin (1959-1971), Louis-Philippe May (1960-1972), André Coumet (1961-1970), Jean Mégy (1964-1969)	1947-1971 : 97 %
Directeur général de la protection de la nature au ministère de l'Environnement (1971)	Marcel Blanc (1971-1973), Jean Servat (1974-1976)	1971-1976 : 100 %
Représentants de l'administration chargée de la protection de la nature au ministère de l'Environnement (1971)	Claude Fatoux (1971-1976)	1971-1976 : 90 %
Directeur général de la reconstruction et de l'urbanisme ou représentant du ministère de l'Équipement.	Jacques Caget (1959-1976), Jacqueline Sialelli (1954-1963)	1947-1976 : 85 % 1947-1971 : 80 % 1971-1976 : 100 %
Directeur des affaires départementales et communales puis Directeur Général des collectivités locales (1960)	M. Roman (1969-1974)	1947-1976 : 75 %
Secrétaire général du Conseil Supérieur de la chasse puis Office National de la Chasse	François Vidron (1949-1972)	1947-1976 : 73 %
Président du Touring-Club de France	Fred Robida (1952-1964), Jacques Soubielle (1963-1975)	1947-1976 : 70 %
Président de la Société Nationale d'Acclimatation en France	Roger de Vilmorin (1960-1963), *Christian Jouanin* (1969-1976)	1947-1976 : 65 %
Directeur du Muséum National d'Histoire Naturelle	Roger Heim (1951-1965), Yves Le Grand (1971-1975)	1947-1976 : 62 %
Directeur de l'institut national de la recherche agronomique	Jacques Giban (1951-1976)	1947-1976 : 62 %
Commissaire général au tourisme	-	1947-1976 : 50 %
Directeur de l'école nationale des eaux et forêts puis ENGREF	-	1947-1976 : 39 %
Directeur du Centre National de la Recherche Scientifique	Claude Lévi (1969-1976)	1947-1976 : 32 %
Président de la fédération nationale des sociétés de pêche, remplacé par le secrétaire général du Conseil Supérieur de la Pêche	-	1947-1976 : 20 %

Notons parmi ces membres la place particulière qu'occupe Gustave-Henri Lestel (1899 – ?). Il est présent à 85 % des réunions du CNPN et assiste régulièrement aux réunions du Comité Permanent (voir Section 4). Comme nous l'avons déjà mentionné en introduction, il fut par ailleurs chargé par le gouvernement de Vichy, à partir de 1942, de la mise en œuvre la loi de 1930 (voir Candelier, 2018). Il participa ainsi à l'inscription et au classement de nombreux sites dans toute la France et sur des critères avant tout esthétiques, comme en témoigne le recrutement des inspecteurs régionaux et délégués départementaux, « *de préférence : licencié es-lettres, diplômés d'études supérieures de lettres, de géographie, etc. anciens élèves des Beaux-Arts ou témoignant d'une culture artistique et de connaissance techniques équivalentes* » (cité dans Candelier, 2018, p.14).

Comme nous avons pu le voir, Gustave-Henri Lestel porte cependant un intérêt certain concernant la dimension « scientifique » du problème de protection de la nature. Il était en effet déjà présent lors d'une des réunions visant à élaborer le projet de loi sur les réserves et les parcs nationaux de 1942 (voit Chapitre 1, Section 3), ce qui suggère au moins une certaine connaissance de ces instruments. Après la guerre, il participa par ailleurs régulièrement aux réunions techniques de l'UIPN/UICN[615], et fit partie de la délégation française lors de la réunion de création de l'UIPN à Fontainebleau en 1948 (voir Chapitre 3, Section 1). Il siège également à la Commission Consultative des Réserves Artistiques et Biologiques (voir Chapitre 2, Section 2)[616]. Il en est d'ailleurs un membre actif puisqu'il ne manque aucune réunion à partir de 1947[617]. Enfin, son action envers la protection de la nature est reconnue en 1950 dans la revue *La Terre et la Vie* de la Société Nationale d'Acclimatation de France :

> « *Comme les années précédentes, M. Billaudel et M. Lestel ont très efficacement aidé la Société Nationale d'Acclimatation dans son action pour la protection de la Nature, et nous leur en sommes très reconnaissants*. » (Inconnu, 1950, p.104)[618]

Ce fonctionnaire gravite donc après la seconde guerre mondiale autour des institutions clés en matière de protection de la nature, à l'échelle locale ou internationale. Nous verrons en effet dans la suite qu'il contribue à porter cet enjeu au sein du ministère de l'Éducation Nationale.

Comme le montre la Figure 16, il est également un acteur central de la Commission Supérieure des Sites (voir plus haut). Comme nous pouvons le voir à partir de l'ordre du jour de cette séance du 3 décembre 1950, il ne rapporte pas moins de 11 dossiers d'inscription, de classement ou de gestion de sites devant les membres de la commission. Loin d'être un cas isolé, il est parfois le rapporteur unique de l'ensemble des sujets d'une séance. Son rôle dans cette instance lui permettra d'ailleurs, comme nous aurons l'occasion de le voir dans les chapitres suivants, de faire le lien entre cette Commission et le CNPN.

En 1959, la Direction de l'Architecture quitte le ministère de l'Éducation Nationale pour être intégrée au nouveau ministère des Affaires Culturelles. Le service des sites ne semble pas subir de

---

[615] Il participe aussi à la réunion de 1947 à Brunnen visant à préparer la constitution de l'UIPN et à plusieurs assemblées générales de l'UIPN, comme par exemple celles de Bruxelles en 1950 (UIPN, 1951) ou de Caracas en 1952 (UIPN, 1952).

[616] Si aucune représentation de l'administration des sites n'est au départ prévue au sein la commission consultative, le Directeur Général de l'Architecture est tout de même désigné membre de la 2ème sous-commission des Lettres et des Arts (voir Chapitre 2). C'est probablement en tant que représentant de cette direction que Gustave-Henri Lestel est amené à siéger au sein de la Commission Consultative.

[617] Il participe en effet aux réunions du 7 août 1947, du 24 septembre 1948, du 21 février 1950, et du 19 juin 1953. A noter aussi la présence d'André Lapeyre, sous-directeur des sites, à la réunion du 12 septembre 1953, et qui montre les liens existants entre l'administration des sites, les Eaux et Forêts et la protection de la nature.

[618] Inconnu (1950). La vie de la société. La Terre et la Vie, 103–105.

restructuration majeure. L'ancienne génération ayant connu le ministère de l'Éducation Nationale laisse peu à peu sa place à de nouvelles personnalités.

François Sorlin, qui fait sa première apparition au CNPN en 1959, est d'abord administrateur civil chargé des sites puis Inspecteur Général des monuments historiques. Louis-Philippe May, présent au CNPN à partir de 1960, est Inspecteur Général des Monuments Historiques chargé des sites puis chargé des affaires domaniales et contentieuses. André Coumet occupe pour sa part, à partir de 1961 au moins, le poste de sous-directeur des monuments historiques et des sites. Enfin, Jean Mégy est administrateur civil chargé des sites. On notera par ailleurs la présence occasionnelle de quatre autres représentants du ministère des Affaires Culturelles[619].

On note donc, au fur et à mesure des années 1960, une augmentation du nombre de fonctionnaires de la direction de l'Architecture dédiés à l'activité du CNPN. De 3 à 4 fonctionnaires dédiés aux sites et aux monuments historiques entre 1947 et 1959, ils sont 8, à partir de la fin des années 1960, à s'occuper de près ou de loin des affaires traitées par le CNPN. Cette augmentation reflète probablement l'importance croissante des enjeux de protection de la nature et des sites naturels à partir des années 1960.

Rares sont néanmoins les fonctionnaires spécifiquement dédiés à la politique de protection des sites, toujours associés dans une même sous-direction aux monuments historiques. Cette situation reflète en réalité la difficulté de cette problématique à se faire une place au sein d'une direction de l'Architecture davantage tournée vers le patrimoine bâti.

Dès 1946, les parlementaires votent la suppression des crédits alloués aux inspecteurs des sites qui avaient pourtant été particulièrement actifs depuis 1942 dans la mise en œuvre de la loi de 1930 (voir CGEDD, 2018). Ils sont en quelque sorte remplacés par les Architectes des Bâtiments de France, corps créé la même année pour l'entretien des monuments historiques[620] et chargé d'« *apporter [leur] concours au service des sites, perspectives et paysages* »[621]. Recrutés parmi les architectes inscrits à l'ordre, leurs formations et missions principales ne les prédestinent donc pas à s'intéresser aux sites naturels et encore moins à leur dimension biologique et scientifique. Ce n'est que dans le contexte plus favorable des années 1970 (voir plus bas), que des inspecteurs des sites furent de nouveau recrutés (sur ce point, voir Laurent, 2003).

[619] André Gally, administrateur civil chargé des sites ayant assisté à trois séances de 1967 à 1969, Michel Parent, Inspecteur Général des Monuments Historiques ayant assisté à trois séances de 1967 à 1971, Robert Oddos, nommé sous-directeur de la direction des sites et des espaces protégés en 1970 et Jean Cazaurang, dont il n'a pas été possible de déterminer le poste précis, participant aux réunions de 1968 à 1971.

[620] Décret n° 46-271 du 21 février 1946 portant organisation d'agences des bâtiments de France (J.O.R.F. du 22 février 1946, p.1577-1578).

[621] Article 9 du décret n° 46-271 du 21 février 1946 portant organisation d'agences des bBâtiments de France (J.O.R.F. du 22 février 1946, p.1577).

COMMISSION SUPERIEURE DES SITES

Séance du 3 Décembre 1950

Remplacement des membres de la Commission dont le mandat arrive à expiration.

		Rapporteur
Balisage des lignes électriques H.T.- défilé de Sylans		M. LESTEL
Alpes-Maritimes	- Antibes. Aménagement du plateau de la Garoupe	"
Hérault	- Saint-Guilhem-le-Désert. remise en état d'immeubles	"
Corse	- Corte. Citadelle et abords inscription et classement	"
	- Ajaccio. Protection du golfe	"
	- Bavella. Inscription	"
Seine-et-Oise	- Sèvres. Projet de tour pour liaison hertzienne des P.T.T. (communication)	"
Tarn	- Cordes. Château d'eau (communication)	"
Indre	- Saint-Benoît-du-Sault. Protection du village	"
Dordogne	- Le Change. Protection du village	"
Savoie	- Tignes. Déclassement de la cascade de la Sassière	"
Finistère	- protection de l'estuaire de l'Aven	M. BOURDIL
Eure	- Evreux. Déclassement du Boulevard Chambeaudoin	"
Seine-Inférieure	- Duclair. Classement du domaine du Taillis Centrale électrique d'Yainville	"
Eure	- Cimetière de Flancourt-Catelan	"

Figure 16. Ordre du jour de la séance de la Commission Supérieure des Sites, Perspectives et Paysages du 3 décembre 1950.

A cette réforme de 1946 s'ajoute celle de la Caisse Nationale des Monuments Historiques et des Sites. Cette dernière, créée en 1914[622] dans le but d'acquérir et restaurer des monuments historiques ou des immeubles est réformé pour prendre en charge les monuments naturels et les sites à partir de 1930[623]. Pour une raison qui nous est inconnue, une ordonnance de 1945 supprime la mention des deux personnalités désignées pour « *leurs travaux et leurs connaissances spéciales en matière de monuments naturels ou de site* » et ajouté par la loi de 1930[624] au conseil d'administration de la caisse.

A ceci s'ajoute aussi le fait que la caisse est majoritairement alimentée par les droits d'entrée instaurés dans les monuments historiques (pour plus de détail sur la caisse nationale des monuments historiques, voir Carpentier-Vanhaverbeke, 2014), ce qui ne facilite sans doute pas la dépense dans la politique de protection des sites.

A partir des quelques archives étudiées sur le bureau des sites, Xavier Laurent (2003), auteur d'un ouvrage sur l'histoire des Affaires Culturelles de 1959 à 1973, est clair sur les ressources qui furent celles du service des sites durant la période qu'il a étudié. Il évoque « *ses maigres ressources et ses effectifs réduits* » et indique que « *le propre du bureau des Sites est d'avoir toujours eu de grandes ambitions pour de très faibles moyens* » (Laurent, 2003, p.121, p.139).

Un tel constat est par ailleurs corroboré par l'une des rares études identifiée en matière de protection des sites qui montre bien l'existence d'un creux en matière de classement dans les décennies 1950 et 1960 (Chardigny et Lebreton, 1994).

Durant les premières années d'existence du CNPN, le ministère de l'Education Nationale ne semble par ailleurs pas attribuer à cette instance les moyens de gestion nécessaires à son action, comme en témoigne cette plainte de Gustave-Henri Lestel vis-à-vis d'une gestion jugée « fantaisiste » de cette instance et de ses faibles résultats en la matière :

> « *[…] ainsi qu'on a pu s'en rendre compte lors de la récente Assemblée Générale de l'U.I.P.N. à Bruxelles, les problèmes de protection scientifique de la nature prennent une importance et une extension chaque jour plus considérables.*
> *Votre Inspecteur Général se trouve donc dans l'obligation d'attirer instamment votre attention sur le retard que nous prenons chaque jour davantage dans ces questions et de souligner auprès de vous que des mesures énergiques doivent être adoptées au plus tôt pour aboutit à des résultats efficaces dans l'ordre national et pour redresser ainsi une situation médiocre dans l'ordre international.*
> *[…]*
> *Autrement dit, - et pour résumer, - il convient, d'une part d'assurer au même titre que les autres commissions de la "Maison" le fonctionnement correct du Conseil par une gestion administrative, et non point fantaisiste […].* » Lettre du 25 novembre 1950 de Gustave-Henri Lestel au ministre de l'Éducation Nationale[625].

[622] Loi du 10 juillet 1914 portant création d'une caisse nationale des monuments historiques et des sites.
[623] Article 24 à 26 de la loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (J.O.R.F. du 4 mai 1930, p.5004).
[624] Article 24 de la loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (J.O.R.F. du 4 mai 1930, p.5004).
[625] Fonds Roger Heim disponible au Muséum National d'Histoire Naturel, en cours de traitement par le service des archives au moment de la rédaction de ce manuscrit.

Une telle situation suggère que cette préoccupation pour la protection biologique de la nature ne constitue pas une priorité au sein de cette administration. Aucun membre du gouvernement, que cela soit le ministre de l'Éducation Nationale ou celui des Affaires Culturelles ne se déplaça d'ailleurs pour présider une séance.

Cette désaffection pour le problème de protection des sites naturels semble ainsi de poursuivre jusqu'au ministère des Affaires Culturelles. Une note du directeur de l'Architecture en 1968, citée par Xavier Laurent (2003) et que nous reprenons *in extenso*, évoque d'ailleurs l'impossibilité de créer un « bureau de la Protection de la nature », semble-t-il en raison des faibles moyens associés à une telle politique :

> « *Il faut bien voir que, ce dont nous sommes menacés, ce n'est plus de certaines difficultés dans l'accomplissement de nos tâches, c'est de la disparition pure et simple de certaines cellules essentielles, sur lesquelles nous comptions pour animer une politique correspondant à la mission de ce ministère. Tel est spécialement le cas du bureau de la Protection de la nature qui, en fait, n'a jamais été constitué, puisque son chef n'a jamais obtenu même l'aide d'une secrétaire.* » Lettre du 14 juin 1968 de Max Querrien au directeur de l'Administration générale citée dans Laurent, 2003, p.139.

Une sorte d'émanation de ce bureau prendra finalement forme au sein du nouveau ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement. A partir de sa création, ce dernier se voit en effet attribuer les responsabilités précédemment dévolues au ministère des Affaires Culturelles « *en ce qui concerne la protection des monuments et des sites à caractère naturel* »[626].

Les représentants du ministère des Affaires Culturelles laissent ainsi leur place dans les réunions du CNPN aux membres du Service des Parcs et Réserves et plus généralement aux représentants de la Direction Générale de la Protection de la Nature du nouveau ministère de l'Environnement. Comme nous l'avons mentionné, c'est bien ce dernier qui récupère la tutelle du CNPN.

Ce transfert de compétence s'est aussi accompagné d'un changement en matière de profil qui a probablement contribué à donner une nouvelle impulsion à la protection de la nature et de ses sites. Claude Fatoux, chef du Service des Parcs et Réserves de la nouvelle Direction Générale de la Protection de la Nature est Ingénieur Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts. Comme nombre de ses collègues, il possède une formation plus tournée vers les objets naturels que ses prédécesseurs de la direction de l'Architecture.

Si la protection de la nature était donc bien une préoccupation du service des sites de la direction de l'Architecture, son indépendance vis-à-vis des problématiques de conservation du patrimoine bâti et la création du nouveau ministère de l'Environnement permit très probablement de visibiliser et augmenter les ressources allouées à un problème qui a semble-t-il peiné à trouver sa place. Une certaine sensibilité à cette problématique de la protection de la nature se retrouve pourtant parmi les directeurs de l'Architecture qui se sont succédés à la présidence du CNPN de 1947 à 1971.

1.3. Les directeurs de l'Architecture, des haut-fonctionnaires loin d'ignorer les problématiques de protection de la nature

Présents en moyenne à plus de la moitié des réunions du CNPN (voir Tableau 3) qu'ils président généralement à tour de rôle avec le Directeur Général des Eaux et Forêts, les directeurs de

[626] Décret n° 71-94 du 2 février 1971 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement (J.O.R.F. du 3 février 1971, p.1182).

l'Architecture qui vont se succéder ne sont pas indifférents à la protection de la dimension biologique et scientifique de la nature. Durant la période qui nous intéresse, trois directeurs sont amenés à présider les séances du CNPN : René Perchet (1948-1962), Max Querrien (1963-1967) et Michel Denieul (1968-1971). Intéressons-nous rapidement aux liens qu'ils entretiennent avec la protection de la nature.

Le premier, présent dès la première réunion du CNPN en 1947 en tant que directeur des monuments historiques, reçoit la grande médaille Isidore Geoffroy-Saint-Hilaire de la Société Nationale de Protection de la Nature (SNPN) en 1960 (Inconnu, 1960)[627]. Décernée par le président de la SNPN, Roger de Vilmorin, elle récompense les actions en matière de protection de la nature. On apprend par ailleurs dans le discours de remise qu'il aurait soutenu la création du CNPN et c'est par ailleurs quand il occupait le poste de directeur que le texte de 1957 permettant la création des réserves naturelles fut promulgué[628]. Ces quelques éléments montrent bien le soutien qu'il a pu accorder à l'action du CNPN et plus généralement à celle de la protection de la nature.

Orienté principalement sur les politiques paysagère et architecturale, la vision du second, Max Querrien, bénéficia aux intérêts de la protection de la nature. Pour Xavier Laurent (2003, p.125), Max Querrien fixe en effet de nouvelles orientations pour la politique des sites dont il souhaite accroître les ambitions : « *Convaincu que la solution n'est plus dans la défense de quelques trésors naturels étroitement circonscrits […] son propos est d'arriver à faire du territoire national tout entier un site protégé, justiciable d'un traitement architectural d'ensemble* ». Pour mettre en œuvre un tel programme, il fut notamment l'un des artisans de la réforme sur les sites de 1967[629] qui permit entre autres de faciliter l'aboutissement de la procédure d'inscription et le classement de zones particulières, y compris naturelles, ce qui, comme nous le verrons, fera l'affaire des naturalistes du CNPN.

Il s'implique d'autre part dès janvier 1964 dans le projet de création des « parcs régionaux ». Selon Xavier Laurent, 2003 (p.138), la direction générale de l'Architecture a « *incontestablement aidé à l'émergence de cette nouvelle forme de protection* ». Max Querrien souhaite en effet dès janvier 1964 utiliser la loi sur les sites pour préserver les richesses de certains territoires. Il propose d'en donner la responsabilité à la commission supérieure des sites qui serait ouverte dans ces cas aux représentants du ministère de l'Agriculture (Laurent, 2003). C'est sur son initiative qu'est d'ailleurs lancée une première expérimentation de parc naturel régional dans les monts d'Arrée et qui donnera naissance au Parc Naturel Régional d'Armorique en 1969. Si le rôle de ce ministère n'est pas évoqué clairement dans l'ouvrage de référence sur l'histoire des Parcs Naturels Régionaux (Baron et Lajarge, 2015), c'est surtout parce que dans ce dossier, c'est finalement le projet de la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR, voir plus bas), « *mieux équipée et plus conquérante* » qui va s'imposer (Laurent, 2003, p.138). Ceci suggère donc moins un manque d'intérêt pour la problématique de protection des richesses naturelles qu'un manque de moyens pour mettre en œuvre une politique ambitieuse en la matière.

En ce qui concerne Michel Denieul, ce dernier ne manque pas de s'opposer régulièrement à divers projets portés par le ministère de l'Équipement dont il considère les fonctionnaires comme « *peut-être dévoués* » mais manquant « *de toute sensibilité dans le traitement du paysage* »[630]. Xavier

[627] Inconnu (1960). La vie de la société. Terre Vie 218–225.
[628] Loi n° 57-740 du 1er juillet 1957 complétant la loi du 2 mai 1930 réorganisant la protection des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (J.O.R.F. du 1er et 2 juillet 1957, p.6530).
[629] Loi n°67-1174 du 28 décembre 1967 de programme relative à la restauration des monuments historiques et à la protection des sites (J.O.R.F. du 29 décembre 1967, p.12856-12858).
[630] Lettre du 22 août 1969 du directeur de l'Architecture Michel Denieul au secrétaire général de la préfecture du Finistère citée dans Laurent, 2003, p.139.

Laurent (2003) évoque ainsi ses prises de positions dans certains dossiers comme l'élargissement projeté de la « route Cézanne » dans les Bouches-du-Rhône ou le passage de l'Autoroute A13 dans le parc de Saint-Cloud et le bois de Boulogne. Le classement de ces sites permit au ministère des Affaires Culturelles de s'impliquer, voir même bloquer, certains projets d'aménagement responsables de la destruction de certains espaces naturels. Devant les projets d'aménagement de la fin des années 1960, il va même jusqu'à proposer l'inscription de l'ensemble des côtes françaises à l'inventaire des sites[631], plus d'une quinzaine d'année avant la loi Littoral[632].

Si les arguments de Michel Denieul ou de Max Querrien sont surtout orientés vers la protection des paysages et le contrôle architectural du bâti, et non vers la protection des espèces de faune, de flore ou les milieux naturels, ils se trouveront avec les naturalistes de nombreux points communs. Notons par exemple le lancement du pré-inventaire des richesses naturelles en 1969 par le ministre des Affaires Culturelles André Malraux et celui de l'Agriculture, Rober Boulin[633] (voir plus bas pour plus de détails). Ce dernier est divisé en deux, d'un côté les sites présentant un intérêt scientifique et biologique, et de l'autre ceux culturels et esthétiques. Pour Xavier Laurent (2003), la politique de Robert Poujade à la tête du ministère de l'Environnement à partir de 1971 est d'ailleurs en continuité directe avec la politique des sites menées depuis des années au ministère des Affaires Culturelles.

Ceci suggère donc bien que certaines problématiques de protection de la nature étaient déjà portées par l'administration des sites et ses fonctionnaires, et ce avant même la création du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement. Les liens entretenus avec le CNPN ont probablement facilité la diffusion des problématiques scientifiques associées à la protection de la nature au sein de l'administration.

La direction de l'Architecture n'était cependant pas la seule administration à s'intéresser à cette problématique. Comme nous l'avons vu dans le Chapitre 1, le corps des Eaux et Forêts était déjà impliqué de longue date dans la protection de la nature et son administration occupa donc logiquement un rôle important au sein du CNPN.

2. Les Eaux et Forêts, canal historique de la protection de la nature et allié incontournable du CNPN

2.1. Un intérêt ancien de ce corps pour la dimension biologique de la protection de la nature

Depuis la création du CNPN et jusqu'en 1971, le ministère de l'Agriculture est représenté par son Directeur Général des Eaux et Forêts puis, à partir de 1965 et la réforme du ministère de l'Agriculture (voir plus bas), par son directeur des Forêts ou un de ses représentants. Vice-président du CNPN, les directeurs généraux assurent en pratique la présidence du CNPN à tour de rôle avec le directeur de l'Architecture. Si les Eaux et Forêts n'ont donc pas la tutelle du CNPN, ils occupent tout de même un rôle important dans son action. Ils furent d'ailleurs présents pratiquement à toutes les réunions du CNPN (voir Tableau 3), illustrant l'intérêt porté par cette administration à la problématique de protection de la nature.

---

[631] « S'agissant de l'ensemble des côtes françaises, je me demande s'il n'est pas préférable d'en prévoir l'inscription généralisée, en raison de la pression considérable qui ne peut manquer de s'exercer sur elles dans les années à venir. » Lettre du 20 février 1969 de Michel Denieul à François Sorlin, inspecteur des Sites, cité dans Laurent, 2003, p.142.

[632] Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

[633] Circulaire du 21 avril 1969 du ministre des Affaires Culturelles André Malraux et du ministre de l'Agriculture Robert Boulin aux préfets pour le préinventaire des richesses naturelles.

Comme le laissait présager les chapitres précédents, il n'est pas surprenant de voir l'administration des Eaux et Forêts être représentée dans ce conseil. Avant même la création du CNPN, cette administration, par l'intermédiaire de certains de ses membres, était déjà impliquée directement ou indirectement dans la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures de protection de la nature. Mentionnons par exemple le rôle de certains conservateurs des Eaux et Forêts dans la création du Parc National du Pelvoux ou des réserves forestières des Cévennes. L'administration des Eaux et Forêts subventionna par ailleurs l'aménagement de la réserve naturelle de Camargue de la Société Nationale d'Acclimatation.

Cet intérêt marqué pour l'aspect scientifique et biologique de la protection de la nature ne peut se comprendre sans mentionner la formation donnée à l'école forestière de Nancy. Philibert Guinier, que nous avons déjà évoqué à de nombreuses reprises dans les chapitres précédents, enseigne la botanique depuis 1903 et assure la direction de cette école depuis 1921 et jusqu'en 1941. Formation obligatoire pour intégrer le corps des Eaux et Forêts, ce sont des dizaines de promotions et des centaines d'ingénieurs qui sortent de cette école en ayant reçu un certain nombre de bases en matière de botanique au moins[634]. Les liens sont ainsi particulièrement forts entre le corps des Eaux et Forêts et la Société Botanique de France (sur ce point, voir Timbal et Jacamon, 2007), qui constituent très probablement un canal d'échange privilégié entre l'administration et les naturalistes.

L'administration des Eaux et Forêts dispose par ailleurs d'outils essentiels pour mettre en œuvre certaines mesures de protection de la nature destinées à protéger des stations d'intérêt scientifique. En assurant la gestion de l'ensemble des forêts soumises au régime forestier, elle est en effet en mesure d'édicter des règlements et décrets d'aménagement de ces forêts permettant d'assurer la protection de certains espaces. Compte-tenu de l'intérêt porté par les protecteurs de la nature sur les forêts (voir Chapitre 1, Section 3), elle constitue un allié incontournable et permet d'assurer une mise en œuvre rapide des mesures de protection de la nature dès la création du CNPN.

C'est d'ailleurs bien par cet intermédiaire que furent créées les réserves biologiques en forêt de Fontainebleau quelques années après la création du CNPN (voir Chapitre 2). Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, les membres du CNPN feront bien appel, dans d'autres cas, à ces décrets de gestion pour assurer la protection de certaines forêts. La présence des Eaux et Forêts au sein du CNPN et les relations que ces deux institutions entretinrent jusqu'en 1971 se révélèrent donc essentielles pour assurer les missions qui furent confiées au conseil. L'action de François Merveilleux du Vignaux, Directeur Général des Eaux et Forêts de 1949 à 1964, permis en particulier aux naturalistes d'être impliqués dans un certain nombre de décisions relatives à la protection de la nature au sein du ministère de l'Agriculture.

2.2. Informer les membres du conseil : un rôle crucial pour impliquer les naturalistes dans la protection de la nature

Comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, le CNPN ne fut pas créé dans un vide institutionnel et a dû peu à peu trouver sa place auprès des institutions qui partageaient jusqu'alors la responsabilité de la protection de la nature. La création d'une instance consultative en matière de protection de la nature, enjeu en partie sous la resposabilité de l'administration des Eaux et Forêts, ne fut pas nécessairement perçue d'un bon œil de la part de tous les membres du corps qui exécutaient jusqu'ici avec une certaine autonomie leurs compétences en matière de protection de la nature.

[634] Rappelons que la foresterie constitue le berceau de l'écologie et que les enseignements dispensés, notamment concernant le fonctionnement biologique des forêts, sont largement interdisciplinaires, mêlant pédologie, zoologie ou encore botanique (voir Chapitre 1, Section 1 ; Dupuy, 2004).

Les échanges au sein de l'administration des Eaux et Forêts suite à la demande de communication des projets de parcs nationaux et de réserves naturelles en cours de la part d'Henry Flon, alors secrétaire général du CNPN, illustre bien le souhait de cet Inspecteur Général des Eaux et Forêts de ne pas être dépossédé des missions d'initiatives en la matière :

> « *Comme suite à votre communication, j'ai l'honneur de vous faire connaitre que l'Administration doit garder le plus possible l'initiative des propositions. Il ne me parait pas désirable que des projets étudiés et préparés par nos Services soient soumis à M. Flon et présentés par lui au Conseil de la Protection de la Nature*. » Note de l'inspecteur Rive du 15 avril 1947 pour M. le Directeur général[635].

Cette situation inquiète d'autant plus cet inspecteur que la tutelle du CNPN est exercée par le ministère de l'Éducation Nationale, ce qui contribue à partager les responsabilités de l'administration des Eaux et Forêts avec un autre ministère :

> « *Si ces projets sont au point et vus par un inspecteur général, l'Administration pourrait demander l'avis des Beaux-Arts*[636] *en spécifiant qu'elle en tiendrait compte dans toute la mesure du possible dans le décret d'aménagement ou de modification d'aménagement à prendre par le ministre de l'Agriculture, qui seul peut modifier un régime d'exploitation de la forêt soumise.* » Note de l'inspecteur général des Eaux et Forêts Rive du 15 avril 1947 pour M. le Directeur général des Eaux et Forêts[637].

La création du CNPN pose donc certains problèmes de partage de responsabilités entre les administrations en ce qui concerne la gestion des espaces naturels que l'administration des Eaux et Forêts n'est pas prête à céder.

Les liens entretenus avec l'administration des Eaux et Forêts sont pourtant essentiel à l'activité du CNPN qui ne peut se passer du soutien d'une telle administration pour édicter les règlements destinés à protéger des stations d'intérêt scientifique. Ce lien est d'autant plus important pour les membres du CNPN qu'avec l'élaboration de la législation sur les parcs nationaux, les Eaux et Forêts constituent un acteur incontournable des politiques de protection de la nature.

Durant les premières années d'activité du CNPN, c'est François Merveilleux du Vignaux (pour plus d'informations sur cet acteur, voir Encart 11) qui semble assurer ce lien essentiel. En plus d'être présent à la grande majorité des réunions et d'en présider une grande partie, il fut par ailleurs élu président de son Comité Permanent (voir plus bas) et son souhait d'impliquer le CNPN dans un certain nombre de décisions fut vraisemblablement déterminant dans les actions menées durant les premières années de ce conseil.

Force de propositions dans de nombreux cas traités par le CNPN, il permit par exemple de faire le lien entre les décisions prises au CNPN et l'application de ces mesures grâce aux liens hiérarchiques entretenus avec les conservateurs régionaux des Eaux et Forêts[638], comme l'illustre par exemple le cas suivant que nous traiterons dans le prochain chapitre :

---

[635] Fonds 19800400/15 disponible aux Archives Nationales.

[636] Jusqu'en 1945, c'est l'administration des Beaux-Arts du ministère de l'Éducation Nationale qui a la charge de la politique des sites. Elle est remplacée après la seconde guerre mondiale par la direction de l'Architecture. Cet Inspecteur Général des Eaux et Forêts parle donc plus probablement de la direction générale de l'Architecture.

[637] Fonds 19800400/15 disponible aux Archives Nationales.

[638] L'administration des Eaux et Forêts était organisée jusqu'à la création des Directions Départementales de l'Agriculture en 1965 en « conservation des Eaux et Forêts » dont les limites englobaient un ou plusieurs

« *M. du Vignaux affirme que le Conservateur des Eaux et Forêts de la région mettra tout en œuvre pour réaliser les vœux de l'assemblée ici présente*. » Séance du CNPN du 29 juin 1950, « Haute-Vallée de la Vésubie » (06)[639].

Comme nous aurons donc l'occasion de le voir, son action, et plus généralement celle de l'administration des Eaux et Forêts, fut parfois déterminante dans la mise en œuvre de certaines mesures de protection envisagée par les membres du CNPN.

Encart 11. Biographie de François Merveilleux du Vignaux.

Né en 1902 et mort en 1982, **François Merveilleux du Vignaux** a fait ses études à l'Institut National Agronomique puis à l'École Nationale des Eaux et Forêts de Nancy. Il est nommé inspecteur des Eaux et Forêts à Alençon puis, en 1936, appelé à l'Administration centrale comme Directeur du personnel. Il est ensuite nommé à partir de 1949 Directeur général des Eaux et Forêts, poste qu'il occupa jusqu'en 1964. A ce poste, il initia notamment l'inventaire forestier national destiné à réaliser l'inventaire des ressources forestières, c'est-à-dire « *tout élément susceptible d'une production ligneuse* » (Bazire, 1984). Selon la biographie réalisée par l'Association d'Histoire de la Protection de la Nature et de l'Environnement, « *Sa forte personnalité a beaucoup marqué l'administration des Eaux et Forêts pendant la longue période où il l'a dirigée* » (https://ahpne.fr/MERVEILLEUX-DU-VIGNAUX-Francois-1902-1982, consulté le 9 juin 2020).

Toujours selon cette même biographie, « *il s'intéressait beaucoup à la botanique et à l'évolution de la nature » et « accordait une importance particulière aux questions touchant à la protection de la nature* ». Il a dans ce cadre envoyé en 1951 une instruction à tous les Conservateurs des Eaux et Forêts insistant sur « *l'intérêt d'une propagande active en faveur de la protection de la nature* ». Il s'est par ailleurs opposé à la création de l'Office National des Forêts et à la fusion du Corps des ingénieurs du Génie Rural avec celui des Eaux et Forêts, « *estimant qu'on allait transformer ses chers forestiers, agents de l'État désintéressés, en commerçants productivistes* », ce qui, d'après certains analystes (voir par exemple Chalvet, 2011), n'a pas manqué de se produire.

Au-delà de ce rôle dans la mise en œuvre, c'est aussi en ce qui concerne l'élaboration de la loi sur les parcs nationaux puis du décret d'application que François Merveilleux du Vignaux joua un rôle essentiel d'information auprès des autres membres du CNPN :

> « *M. Merveilleux du Vignaux informe les membres du Conseil National de la Protection de la Nature que le problème de la création des parcs nationaux a évolué depuis les dernières réunions de cette assemblée.* » Séance du CNPN 29 janvier 1960[640].

> « *M. Merveilleux du Vignaux expose aux membres du Conseil que plusieurs réunions interministérielles ont eu lieu au cours de l'élaboration du projet de texte* [règlement d'administration pour déterminer les modalités d'application de l'article 8 de la loi du 22 juillet 1960 sur les parcs nationaux] *qui prévoit le fonctionnement de deux organismes supérieurs. […] Selon les précisions données par M. Merveilleux du Vignaux, le projet de décret doit être incessamment soumis au conseil d'État.* » Séance du 23 mars 1961, CNPN.

Comme le suggère ces citations, les orientations des textes législatifs et réglementaires sur les parcs nationaux furent déterminées pour l'essentiel hors du CNPN, et ce malgré les prérogatives confiées par le décret de création du conseil en la matière[641]. Ce ne fut que grâce au rôle d'intermédiaire que joua François Merveilleux du Vignaux que l'ensemble des membres du CNPN purent être tenu informés

départements. Depuis 1934, ces conservations étaient au nombre de 37 en France métropolitaine (pour plus de détails sur leurs limites, voir Sornay, 1935).

[639] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

[640] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

[641] Nous reviendrons dans le chapitre suivant sur l'écart entre les missions qui édictées par décret et les tâches réellement effectuées par le CNPN durant ses trente premières années d'activité.

de l'évolution du texte. Sans préjuger de la consultation peut être plus officieuse de certains de ses membres, force est de constater que dans ce cas-là, le CNPN n'a pas constitué une instance centrale dans l'élaboration du texte.

Nombre de décisions sont prises au sein du ministère de l'Agriculture et le représentant des Eaux et Forêts se charge ensuite d'impliquer le CNPN dans leur mise en œuvre, comme l'illustre par exemple ce souhait de dresser une liste de site à prioriser en 1963 pour les projets de réserves et de parcs :

> « *M. Merveilleux du Vignaux rend compte au Conseil d'une séance de travail qui a eu lieu chez M. le Ministre de l'Agriculture et à la suite de laquelle il est apparu nécessaire d'établir une liste des territoires où des mesures de protection de la nature devraient être envisagées en vue de la création, par la suite et après examen, soit de parcs nationaux, soit de réserves naturelles. […] En conséquence, le Président [M. Merveilleux du Vignaux] propose que les correspondants régionaux du Conseil*[642] *soient invités à dresser une liste des sites à préserver au titre de la protection de la nature, le Conseil se réservant la possibilité de faire ultérieurement un tri parmi les propositions formulées et d'établir un inventaire définitif.* » Séance du CNPN du 19 juin 1963, « Examen d'une première liste de territoires sur lesquels des mesures de protection de la nature sont envisagées »[643].

Cette « consultation » parfois bien tardive ou qui ne s'apparente parfois qu'à une transmission d'informations aux experts du CNPN de la part de l'administration des Eaux et Forêts ne manque pas d'être dénoncée par certains membres nommés :

> « *M. Bressou rend hommage à l'intérêt de ce rapport [*Rapport de M. Betolaud, responsable de la division de protection de la nature (voir plus bas), sur les Parcs Nationaux à réaliser au cours du Vème Plan*], mais il déclare qu'il aurait préféré que le Conseil National fût appelé à se prononcer à un stade initial et sur le principe même de chacun des Parcs Nationaux en cause, les techniciens qui composent l'assemblée émettant dès le départ un avis au point de vue scientifique.*
> *Il regrette que l'assemblée ignore encore le détail du futur Parc des Cévennes mais reconnaît avec M. Betolaud que la Camargue pose un problème de gouvernement. En conclusion, il craint que notamment en raison de la manière dont le Conseil National est actuellement consulté, les Parcs Nationaux perdent une partie de leur caractère naturaliste originel*. » Séance du CNPN du 10 décembre 1965, « Communication sur les Parcs Nationaux à réaliser au cours du Vème Plan »[644].

Près de vingt ans après sa création, la place du CNPN dans l'action publique en matière de protection de la nature n'est donc pas déterminée précisément. Les méthodes de travail de l'administration des Eaux et Forêts, en choisissant de consulter tardivement le CNPN et parfois sur des textes déjà ficelés, suggère le souhait de garder la main dans l'élaboration des normes et leur mise en œuvre. De leur côté, certains membres parmi les experts nommés souhaiteraient une plus grande implication du CNPN dans ces procédures, sans nécessairement toutefois être force de proposition, notamment concernant l'élaboration des textes de loi, comme nous aurons l'occasion de le voir dans le chapitre suivant.

---

[642] Nous détaillerons dans la Section 4 de ce chapitre le rôle et l'identité de ces correspondants régionaux du CNPN.
[643] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[644] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

L'administration des Eaux et Forêts, de par son rôle historique en matière de protection de la nature mais aussi les ressources dont elle dispose, semble donc constituer un acteur central de la protection de la nature dont le CNPN est en partie dépendant pour mener à bien ses missions. La partie suivante s'attachera à observer les réformes apportées à l'organisation du corps des Eaux et Forêts au cours de la période qui nous intéresse et leurs effets sur la place accordée à la problématique de protection de la nature au sein de son ministère de tutelle, l'Agriculture.

2.3. Un allié important qui a du mal à trouver sa place dans une orientation de plus en plus productiviste du ministère de l'Agriculture

Si l'administration des Eaux et Forêts se retrouve en difficulté dans l'entre-deux guerres, que cela soit en termes financiers ou humains[645], elle se trouve renforcée dès la sortie de la guerre en raison d'un intérêt renouvelé pour la gestion des ressources naturelles (voir Chapitre 2, Section 1 et Chapitre 3, Section 1). C'est dans un contexte de pénurie de bois que le Fonds Forestier National est créé en 1946.

Ce fonds permet à l'administration des Eaux et Forêts de bénéficier d'une nouvelle manne financière. Alimenté par une taxe sur les exploitations forestières et de chauffage, il finança le boisement de terrains improductifs, les reboisements et la reconstitution de forêts, l'équipement des massifs en pistes et en routes, leur protection contre les incendies ou encore la recherche sylvicole. Tourné exclusivement à des fins économiques et productivistes (sur ce point, voir par exemple Dupuy, 2004 et Laverne *et al.*, 2002), il renforce le poids d'une administration dont les effectifs ne font que croître de 1951 à 1963 au moins (voir Tableau 4).

Tableau 4. Effectifs des officiers de l'administration forestière en 1951 et 1963. Tableau tiré de (AIGREF, 2002, p.144).

	1951	1963
Inspecteurs généraux	9	15
Conservateurs	77	162
Inspecteurs	322	539

L'augmentation de ces effectifs et de ses moyens doit aussi être mise en parallèle avec l'émergence d'un nouveau modèle de développement et d'aménagement du territoire qui entraîna une diversification des missions des Eaux et Forêts. Ils doivent ainsi adapter leur gestion des forêts à la plus forte fréquentation touristique des massifs et prennent en charge les travaux nécessaires à la sécurisation non plus des seules populations rurales en montagne mais des vallées et stations de ski (pour plus de détails, voir Laverne et al., 2002). Ils s'impliquent donc de manière croissante dans la politique d'aménagement du territoire, dont font partie intégrante les textes réglementaires sur les parcs nationaux[646] et les parcs naturels régionaux[647] que nous aurons l'occasion d'évoquer dans la suite. Les Eaux et Forêts jouent donc un rôle croissant en dehors des forêts, et plus généralement dans l'espace rural.

Ce rôle dans l'aménagement est amplifié avec la réforme Pisani de 1965 et la fusion des Eaux et Forêts et du Génie Rural pour créer le corps du Génie Rural, des Eaux et des Forêts (GREF)[648]. Les deux anciennes directions générales deviennent respectivement Direction de la forêt et Direction de

[645] Pour rappel, voir l'Encart 3 pour une rapide histoire de ce corps jusqu'à la seconde guerre mondiale.
[646] Loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux (J.O.R.F. du 23 juillet 1960, p.6751-6752).
[647] Décret n° 67-158 du 1er mars 1967 instituant des parcs naturels régionaux (J.O.R.F. du 2 mars 1967, p.2131).
[648] Décret n°65-426 du 4 juin 1965 relatif au statut particulier du corps des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts (J.O.R.F. du 6 juin 1965, p.4678-4681).

l'aménagement rural et sont intégrées dans la Direction générale de l'espace rural[649], l'une des trois directions générales du ministère. Cette dernière « *est chargée des questions intéressant l'aménagement de l'espace rural, protection de la nature et l'aménagement des ressources naturelles, l'hydraulique, l'équipement et les travaux, les forêts, la chasse, la pêche et toutes autres activités ayant pour cadre la nature* »[650].

Elle a notamment dans ses attributions les parcs nationaux et régionaux, alors même que les derniers n'existent pas encore formellement, les réserves naturelles et plus généralement « *la protection de la nature et des équilibres biologiques* ». Si la tutelle administrative du CNPN est encore assurée par le service des sites, la protection de la nature constitue bien une attribution de cette nouvelle direction générale du ministère de l'Agriculture.

Notons par ailleurs le souhait de mêler protection et aménagement au sein d'une même direction générale, ce qui n'est pas sans faire penser aux vœux formulés quelques années plus tôt par Roger Heim et repris par Jean Dorst dans son ouvrage daté de 1965. La création de cette direction générale ne doit cependant pas occulter le fait que les services du génie rural et ceux des Eaux et Forêts restaient majoritairement scindés au sein de la direction de la forêt et de la direction de l'aménagement rural.

Au sein de cette direction de la forêt, la division de protection de la nature, créé en 1962 pour prendre notamment en charge la politique des parcs nationaux, semblait par ailleurs bien marginale au sein de ce ministère. Pour Bernard Kalaora et Chloé Vlassopoulos (2013, p.182), cette division, qui devint en 1970 la Direction Générale de la Protection de la Nature avant d'être transférée en 1971 au ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement, « *n'avait aucun pouvoir et suscitait l'hostilité même des autres services au sein du ministère* ». Pour l'un des fonctionnaires de cette direction, interrogé par Bernard Kalaora et Chloé Vlassopoulos (2013, p.182), les autres services « *avaient dans le cadre de la modernisation du secteur des préoccupations contraires* » comme le remembrement, l'arasage de haies ou encore l'assèchement des marais. Ces auteurs iront même jusqu'à affirmer qu'avant 1970, « *la préoccupation environnementale était quasi absente du ministère de l'Agriculture* » (Kalaora et Vlassopoulos, 2013, p.182). Nos travaux sur le CNPN et la coopération entre la Direction des Eaux et Forêts et les naturalistes viendront nuancer quelque peu ce propos.

Cette nouvelle organisation est modifiée une première fois en 1968[651]. Le ministère de l'Agriculture, sous Edgar Faure, retrouve 8 directions. La direction des forêts et la direction des aménagements ruraux ne sont dès lors plus regroupées sous une même direction générale. C'est à la première qu'incombe la responsabilité de la protection de la nature et l'aménagement des ressources naturelles et à la seconde les missions relatives à l'aménagement et l'équipement de l'espace rural.

En 1970[652], la direction des forêts disparaît au profit de la Direction générale de la protection de la nature. Elle est notamment en charge « *d'étudier, animer, coordonner au sein du ministère de l'agriculture l'ensemble des actions tendant à la défense de la nature et à la préservation des équilibres biologiques, à l'aménagement du milieu naturel en vue d'en développer et exploiter toutes les*

[649] Décret n°65-537 du 6 juillet 1965 portant réorganisation du ministère de l'Agriculture (J.O.R.F. du 7 juillet 1965, p.5782-5783).
[650] Article 5 du décret n°65-537 du 6 juillet 1965 portant réorganisation du ministère de l'Agriculture (J.O.R.F. du 7 juillet 1965, p.5782-5783).
[651] Décret n° 68-216 du 6 mars 1968 portant réorganisation du ministère de l'Agriculture (J.O.R.F. du 7 mars 1968, p.2447-2448).
[652] Décret n° 70-315 du 10 avril 1970 portant réorganisation du ministère de l'Agriculture (J.O.R.F. du 12 avril 1970, p.3495-3497).

ressources ainsi que toutes les possibilités d'accueil pour l'homme et ses activités de loisirs, notamment les activités de pêche et de chasse »[653]. Elle est aussi en charge d'apporter son concours « *aux missions de conservation des cours d'eau et de protection contre leur pollution* », et de participer « *à la formation des écologistes et à la diffusion des sciences de la nature* » mais aussi de lutter contre les pollutions de l'atmosphère et des eaux. Cette direction préfigure en grande partie les missions du futur ministère de l'Environnement et devint d'ailleurs en 1971 la « *structure administrative de base du nouveau ministère de l'Environnement* » (Chevallier, 1999, p.28).

La réorganisation des Eaux et Forêts ne concerna pas uniquement l'administration centrale mais aussi son organisation territoriale. D'une part, la gestion des forêts domaniales et des forêts soumises au code forestier fut confiée à un nouvel établissement public créé en 1964[654] et installé en 1966, l'Office National des Forêts (ONF). Sa création illustre la nouvelle orientation productiviste dans la gestion des forêts. Pour Martine Chalvet (2011, p.229), historienne et auteure d'une histoire de la forêt, l'ONF devait « *mettre sur pied une véritable sylviculture industrielle, comparable en termes de progrès et de modernisation à l'agriculture française* ».

D'autre part, furent aussi créées à la même époque les Directions Départementales de l'Agriculture[655], placées sous l'autorité des préfets et qui assuraient entre autres la protection, l'aménagement et l'équipement de l'espace rural.

Pour Martine Chalvet (2011, p.230) ces deux réformes, « *avec le démembrement des anciennes structures administratives des Eaux et Forêts, la séparation des ingénieurs de l'ONF et les ingénieurs de l'IGREF [et] la dilution de l'ancien corps forestier au sein de l'entité plus vaste du génie rural et de l'agriculture* », contribua à la perte de spécificité des forestiers et par conséquent d'une partie de leur pouvoir. A partir des années 1960, c'est donc un acteur important du CNPN qui se voit perdre peu à peu de son influence.

Malgré l'importance croissante de la protection de la nature au cours des années 1960, l'enjeu n'arrive semble-t-il pas véritablement à se faire une place au sein d'un ministère de l'Agriculture qui engage au cours de ces mêmes années de profondes réformes structurelles orientées vers une gestion productiviste des ressources naturelles. L'absence de représentation de la direction de l'Aménagement rural et l'isolement de l'enjeu de protection de la nature au sein du ministère de l'Agriculture n'a probablement pas facilité l'implication du CNPN en dehors des seuls espaces protégés qu'il fut amené à créer. Une telle situation est d'ailleurs déplorée par le directeur général de l'Architecture concernant la politique des sites en 1969 :

> « *Nous n'avons pratiquement pas de rapport avec l'importante direction générale de l'Aménagement rural dont les actions (remembrements, plans sommaires d'organisation des villages, fixation des normes de l'habitat rural) exercent cependant une pression puissante et souvent néfaste sur le paysage français*. » Note du 12 août 1969 du directeur de l'Architecture Michel Denieul au sous-directeur des sites Robert Oddos cité dans Laurent, 2003, p.144)

[653] Article 4 du décret n° 70-315 du 10 avril 1970 portant réorganisation du ministère de l'Agriculture (J.O.R.F. du 12 avril 1970, p.3495).
[654] Article 1er de la loi de finances rectificative pour 1964 du 23 décembre 1964 instituant un Office national des forêts (J.O.R.F. du 24 décembre 1964).
[655] Décret n°65-224 du 26 mars 1965 relatif à l'organisation et aux attributions des directions départementales de l'agriculture (J.O.R.F. du 28 mars 1965, p.2445).

Si le CNPN constitue une instance d'échanges avec les responsables de la politique de protection de la nature du ministère de l'Agriculture, elle ne permet semble-t-il pas de discuter des projets d'aménagement menés par d'autres direction de ce même ministère.

La création du ministère de l'Environnement ne fera d'ailleurs qu'amplifier une telle situation, conduisant à une spécialisation croissante des tâches avec d'un côté les « *ministères aménageurs* », pour reprendre une expression de Serge Hébrard (1982) que nous utiliserons par la suite pour désigner les ministères de l'Équipement, de l'Industrie et de l'Agriculture, et de l'autre, le ministère de l'Environnement.

Ceci conduira à une baisse de la participation du ministère de l'Agriculture aux réunions du CNPN (voir Tableau 3), passant de 90 % de participation aux réunions jusqu'en 1971 à 70 % après la création du ministère de l'Environnement et jusqu'à sa réforme de 1976. Notons par ailleurs que plus aucun directeur du ministère de l'Agriculture ne participa aux séances du CNPN après 1971, ce qui ne fut probablement pas sans conséquences sur l'autonomie du représentant siégeant au CNPN et sa capacité à défendre des positions moins productivistes.

Une telle division des tâches vint par ailleurs à l'encontre du souhait des personnalités scientifiques portant la protection de la nature comme Roger Heim ou Jean Dorst, de mêler les enjeux d'aménagement du territoire, d'exploitation des ressources naturelles et de protection de la nature. Si la création de ce ministère a nécessairement permis de visibiliser l'enjeu de protection de la nature et de l'environnement, elle a aussi ôté certaines compétences à d'autres ministères, qui bien que plutôt marginalisées dans le cas de l'Agriculture, pouvaient néanmoins permettre de diffuser certaines préoccupations en leur sein. On pourrait même se demander si finalement, la création du ministère de l'Environnement n'a pas constitué une opportunité pour le ministère de l'Agriculture de se débarrasser de certaines voix discordantes en son sein.

Malgré sa position particulière au sein du ministère de l'Agriculture, l'administration des Eaux et Forêts et ses émanations auront tout de même permis de fournir un appui en termes d'informations, d'instruments et de ressources humaines essentiels à la mise en œuvre des missions qui furent confiées au CNPN. Nous reviendrons plus en détail dans la suite de cette thèse sur le rôle concret que ces fonctionnaires ont joué dans les décisions prises par le conseil.

Après avoir présenté les deux administrations les plus impliquées dans l'activité du CNPN, nous traiterons plus rapidement des autres dont la participation est moins régulière et qui n'implique pas de directeurs d'administration centrale, ce qui nous semble être l'indice d'un intérêt moindre porté à ces problématiques de protection de la nature. Nous serons plus brefs sur ces administrations et présenterons uniquement de manière très générale leurs activités.

3. Rapide tour d'horizon des autres administrations

3.1. Le ministère de l'Equipement : intégrer la protection de la nature dans les politiques d'aménagement du territoire ?

Entre 1947 et 1971, le ministère de l'Équipement fut représenté dans 80 % des réunions du CNPN (voir Tableau 3). Sa présence devint régulière et quasi-systématique à partir de la fin des années 1950[656]. A partir de 1971, un représentant du ministère de l'Équipement fut systématique présent aux réunions du CNPN. Intéressons-nous à rapidement à son rôle et ses missions.

[656] Notons ici que nous n'avons pas pu accéder aux feuilles de présence des réunions de 1953 à 1958.

Créé en 1944 sous le nom de ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, il est issu de la fusion du Commissariat à la reconstruction et de la Délégation Générale à l'Équipement National (DGEN). Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre (voir Chapitre 1, Section 3), c'est bien cette dernière qui fut à l'origine d'un projet de loi sur les parcs nationaux et les réserves naturelles. L'objectif d'une telle législation était de concilier développement économique et sauvegarde du patrimoine naturel. Notons d'ailleurs que c'est un fonctionnaire détaché des Eaux et Forêts, Pierre Randet, forestier de formation, qui se chargea de l'élaboration de ce projet de loi. Ce dernier pris au lendemain de la guerre la direction du bureau de l'aménagement du territoire et puis de la direction de l'aménagement du territoire de 1958 à 1963 (pour plus d'informations sur ce fonctionnaire, voir AIGREF, 2002, p.159-160). C'est bien dans le cadre de ces missions en matière d'aménagement du territoire que ce ministère va participer aux réunions du CNPN.

En 1958, le ministère devient celui de la Construction puis en 1966 de l'Équipement et du logement. Pour Jean-Claude Thoenig (2010, cité dans Kalaora et Vlassopoulos, 2013), les ingénieurs des Ponts et Chaussées auront jusqu'aux années 1970 un intérêt pour les paysages ruraux et développèrent une sensibilité pour les sujets émergents comme l'environnement. Bernard Kalaora et Chloé Vlassopoulos (2013, p.181) évoque même l'existence d'un discours engagé « *contre la construction d'autoroutes et du "tout-automobile"* ». Nous verrons dans le chapitre 6, à partir du cas de l'Autoroute du Sud, que ceci reste néanmoins à nuancer.

La création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), placée sous l'autorité du Premier Ministre, et son recentrage sur un rôle d'exécution de la politique d'aménagement foncier et d'urbanisme (pour plus de détails, voir Bodiguel, 2006) n'entraîna pas pour autant sa désaffection des réunions du CNPN.

Sur l'ensemble de la période considérée (1947-1976), ce sont en tout 14 individus qui représentèrent ce ministère aux séances du CNPN, nombre relativement important en comparaison des administrations présentées jusqu'ici. Parmi ces représentants, notons la présence plus régulière de deux fonctionnaires en particulier.

La première est Jacqueline Sialelli, d'abord cheffe de service en charge des projets d'aménagement et de remembrement puis de l'urbanisme avant de finir sa carrière comme adjoint au directeur Pierre Randet.

Le second est Jacques Caget, qui a occupé différents postes au sein des services précédents, notamment en charge des plans d'urbanisme, avant d'occuper celui de chef de bureau de la règlementation et des affaires générales, puis d'être intégré au sein de la Mission permanente de l'environnement du ministère de l'Équipement à partir de 1971. A noter que ce dernier, avec la création du ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie en 1978, fusionnant les services de l'Environnement avec ceux de l'Équipement jusqu'en 1981, devint adjoint au directeur de la protection de la nature, ce qui dénote une certaine implication de la part de ce fonctionnaire de l'équipement dans la thématique de protection de la nature.

Il n'a pas été possible de déterminer avec précision le rôle de ces représentants à partir des comptes rendus des séances du CNPN qui ne mentionnent que très peu d'intervention de leur part.

3.2. Le ministère de l'Intérieur : une veille sur les impacts de la protection de la nature dans la gestion des départements et des communes ?

Le ministère de l'Intérieur est représenté par la direction des affaires départementales et communales. A partir de 1960, elle devint la direction générale des collectivités locales. Présents à trois quart de l'ensemble des réunions entre 1947 et 1976, les représentants sont au nombre de dix. Ces services

ministériels avaient pour but de répartir les dotations de l'État aux collectivités et de veiller à ce que les lois relatives à ces collectivités soient correctement appliquées.

Profitons de la présentation de cette direction pour rappeler que la période qui nous intéresse se déroule avant les lois de décentralisation. Si certains auteurs ont bien montré l'autonomie dont pouvait faire preuve l'échelon local dans un modèle notabiliaire qualifié de « régulation croisée » (sur ce point, voir Crozier et Thoenig, 1975), l'État occupe néanmoins un rôle central dans tous les domaines de l'action publique, y compris à l'échelle locale. La maîtrise de l'agenda, l'allocation d'argent, l'émission de règle juridique et le monopole technique qu'il exerce dans de nombreux domaines sont autant de ressources à disposition de l'État pour orienter les décisions.

La création de réserves naturelles ou de parcs nationaux étant susceptible d'avoir une influence sur les politiques de ces collectivités, il est fort probable que les représentants de cette direction furent présents pour s'informer de la mise en œuvre de ces mesures.

Compte-tenu du rôle mineur que cette administration a joué au CNPN, nous ne nous étendrons pas plus sur ses missions.

3.3. Le commissaire général au tourisme : une veille sur l'impact des mesures de protection de la nature sur le tourisme ?

Le dernier représentant de l'État membre du CNPN que nous n'avons pas évoqué est le Commissaire général au tourisme. Avec 50 % de participation (voir Tableau 3), il est le représentant de l'État le moins présent aux réunions du CNPN.

Non mentionné dans le décret original rédigé par Henry Flon, c'est Gustave-Henri Lestel qui propose dès la première séance du CNPN en 1947 la rectification du décret pour intégrer au conseil un représentant du tourisme. Le tourisme étant la vocation première des parcs nationaux tels qu'ils avaient été pensés en 1942, il n'est pas étonnant de voir Gustave-Henri Lestel, qui avait participé aux réunions d'élaboration de ce projet (voir Chapitre 1, Section 3), souhaiter l'implication de ce nouveau commissariat. Compte-tenu de l'impact des équipements touristiques sur la nature et le souhait de limiter l'accès à certains territoires de la part des protecteurs de la nature, il n'est pas surprenant de voir cette proposition approuvée par les membres présents.

Un nouveau décret[657] est ainsi rapidement signé pour ajouter le commissaire général au tourisme comme membre de droit. L'administration centrale du tourisme fut durant la période qui nous intéresse rattachée à différents ministères. Jusqu'en 1962, elle fut placée sous l'autorité du ministère des Travaux Publics et des Transports, avant d'être rattachée directement au Premier ministre de 1962 à 1968 puis d'être de nouveau transférée à l'Équipement et l'Aménagement du territoire jusqu'en 1974. Elle fait ensuite un bref passage au sein du ministère de la Qualité de la vie, puis au ministère de la Culture et de l'Environnement.

Ce n'est véritablement qu'à partir des années 1960 que l'administration en charge du tourisme participe aux séances du CNPN. Avant 1960, il n'est en effet présent qu'à deux réunions du CNPN sur les 12 dont nous avons pu retrouver les feuilles de présence. Après 1960, il est présent à 18 reprises sur les 28 réunions. Comme nous le verrons, les années 1960 correspondent aux grands projets d'aménagement des côtes littorales et au développement des stations de sport d'hiver dont les impacts sur les milieux naturels et les paysages furent importants. Le CNPN se saisit à plusieurs reprises

[657] Décret n° 47-883 du 20 mai 1947 portant modification du décret du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 21 mai 1947, p.4679).

de certains de ces projets, ce qui explique très probablement la présence plus fréquente des représentants du tourisme en son sein.

3.4. L'implication possible de toutes les autres administrations : la transversalité de la problématique de protection de la nature

Le décret de 1947[658] ajoute par ailleurs la possibilité pour les services publics non représentés en permanence d'« *envoyer des délégués qui assistent aux séances avec voix délibératives pour les affaires de leur compétence* »[659]. Toutes les administrations peuvent donc participer aux décisions du CNPN dans la mesure où le sujet les concerne.

C'est ainsi que furent présents lors de certaines séances divers services de l'État. Mentionnons parmi eux des services du ministère de l'Agriculture, de l'Industrie, ou de l'Équipement, la DATAR, le Centre national d'études techniques et de recherches technologiques pour l'agriculture, les forêts et l'équipement rural (CERAFER), devenu en 1972 le Centre technique du Génie Rural des Eaux et Forêts (CTGREF), la direction des carburants du ministère de l'Industrie, un service du ministère de la Marine. Présents ponctuellement, souvent à une seule séance, l'implication de ces diverses administrations illustre bien la diversité et la transversalité des problématiques associées à la protection de la nature.

Cette transversalité explique par ailleurs la représentation des intérêts touristiques, cynégétique et halieutiques au sein du CNPN.

4. La représentation des intérêts touristiques, cynégétiques et halieutiques : une implication dans un seul sens

4.1. Le Touring Club de France, un allié de longue date des protecteurs de la nature

Comme nous l'avons vu au cours du premier chapitre, les associations en faveur du développement touristique ont pu constituer un allié de poids dans l'établissement des premières lois et mesures visant à protéger la nature. En mettant l'accent sur la protection des paysages naturels, rappelons en effet qu'elles participèrent très largement à la promulgation de la loi de 1906 sur les sites. Le Touring Club de France en particulier, qui est membre de droit du CNPN, est notamment l'un des promoteurs des parcs nationaux en Algérie dans l'entre-deux guerres.

Depuis la première moitié du XXème siècle, le secteur du tourisme va néanmoins connaître une restructuration profonde avec le développement de grands projets d'aménagement touristique et l'avènement du tourisme de masse. Ces relations vont considérablement modifier les liens entre ces associations et les experts naturalistes qui se retrouvèrent dans certains cas à défendre des positions opposées (voir par exemple le cas de l'Autoroute du Sud, Chapitre 6).

Les intérêts défendus par ces associations étaient donc représentés au CNPN, sans par ailleurs que l'intérêt naturaliste soient nécessairement et systématiquement défendus dans les décisions en matière d'aménagement touristique[660].

---

[658] Décret n° 47-883 du 20 mai 1947 portant modification du décret du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 21 mai 1947, p.4679).

[659] Article 2 du décret n° 47-883 du 20 mai 1947 portant modification du décret du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 21 mai 1947, p.4679).

[660] Notons tout de même la volonté de la DATAR d'intégrer dans les grands projets d'aménagement du littoral français les considérations naturalistes. Bernard Kalaora et Chloé Vlassopoulos (2013, p.181) parle d'une « sensibilité naturaliste-urbanistique » particulière chez les personnalités de la DATAR dans les années 1960 et 1970 qui ne se retrouve pas chez les autres « aménageurs ».

Les comptes rendus des séances du CNPN ne nous ont cependant pas permis d'établir avec précision le rôle que le représentant du TCF joua au sein du CNPN, sa présence dans le décret original n'est cependant pas étonnante compte-tenu des liens historiques que les protecteurs entretinrent avec cette association.

4.2. La représentation des intérêts cynégétiques et halieutiques : la gestion des ressources naturelles bien mieux dotée que la protection de la nature

Les intérêts cynégétiques et halieutiques, que nous traitons ici dans une même partie, furent représentés au CNPN par les secrétaires généraux des deux conseils consultatifs mis en place à la même période pour gérer ces différents secteurs d'activité. La comparaison de ces deux instances avec le CNPN est tout à fait intéressante et illustre les différences de traitement entre les enjeux d'exploitation des ressources naturelles et ceux de protection de la nature.

Le Conseil Supérieur de la Chasse (CSC) fut créé par le régime de Vichy en 1941[661] et maintenu après la libération. Il trouve son origine dans la création en 1926 par les associations cynégétiques et les sociétés départementales de chasseurs du Comité National de la Chasse, qui fut reconnu par le décret du 25 août 1934. Il organisait avec la Commission de la Chasse, mise en place par la Direction générale des Eaux et Forêts, la mise en œuvre de la politique cynégétique (réserve de chasse, conservation du gibier, garderie).

En 1941, le CSC fut chargée de mettre au point, « *avec le concours du service central de la chasse formé d'officiers des forêts, […] tous les textes relatifs à la règlementation de la chasse* »[662]. De plus, il « *étudie tous les projets d'amélioration de la chasse, organise les recherches scientifiques concernant le gibier, en assure le financement et contribue aux dépenses de repeuplement des chasses* »[663]. Il coordonne enfin l'activité des sociétés départementales de chasse, qui devinrent les « fédérations départementales des chasseurs » en 1947 et à qui incombèrent la tâche de police de la chasse. Ces dernières bénéficièrent ainsi d'un statut relevant à la fois du droit privé et du droit public leur permettant de percevoir des subventions publiques pour missions d'intérêt public.

En ce qui concerne le statut du CSC, celui-ci est doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et devient un établissement public à partir de 1957. Il fut doté en conséquence d'un budget provenant en majeure partie d'une taxe prélevée sur les permis de chasse. Présidé par le directeur général des Eaux et Forêts, le CSC dirigé par son secrétaire général, nommé par le ministre parmi les ingénieurs des Eaux et Forêts. De 1948 à 1970, il s'agit de François Vidron[664], qui participa activement à l'activité du CNPN et fut présent à la majorité des réunions. Nous aurons l'occasion de revenir ponctuellement sur son action dans la suite.

---

[661] Loi n°2673 du 28 juin 1941 relative à l'organisation de la chasse (Journal Officiel de l'État Français, 30 juillet 1941, p.3182-3183) et Arrêté du 28 juin 1941 concernant le conseil supérieur de la chasse et nommant des membres de ce conseil (Journal Officiel de l'État Français du 30 juillet 1941, p.3189-3191)

[662] Article 2 de la loi n°2673 du 28 juin 1941 relative à l'organisation de la chasse (Journal Officiel de l'État Français, 30 juillet 1941, p.3182)

[663] Article 2 de la loi n°2673 du 28 juin 1941 relative à l'organisation de la chasse (Journal Officiel de l'État Français, 30 juillet 1941, p.3182)

[664] Né en 1899 et mort en 1985, François Vidron est conservateur et inspecteur général des Eaux et Forêts. Il entre à l'EÉcole forestière de Nancy en 1919. Il occupe divers postes dans l'administration forestière, comme celui d'inspecteur à Rambouillet ou de conservateur à Paris-Ouest. En 1946, il est nommé chef du service des chasses présidentielles et adjoint au directeur général des Eaux et Forêts, chargé du service de la chasse et des relations avec les chasseurs. A partir de 1948 et jusqu'en 1970, il occupe le poste de secrétaire général du Conseil Supérieur de la Chasse (Laverne et al., 2002). Lui-même chasseur, il est à l'origine de diverses introductions dont la plus célèbre est celui du cerf sika. En matière de protection de la nature, il a participé à différentes réunions de l'UIPN/UICN en tant que délégué français et semble ainsi attacher une importance particulière à cet enjeu.

La présence des Eaux et Forêts aux postes clés du CSC ne doit néanmoins pas occulter le fait que sa composition restait largement favorable aux représentants de la chasse[665]. Pour Xavier Laverne et al. (2002, p.91), auteurs de l'ouvrage collectif sur l'histoire des Eaux et Forêts, seules les « *personnalités* » de François Merveilleux du Vignaux (voir plus haut) et de François Vidron auraient permis de conserver le pouvoir des Eaux et Forêts dans cette instance malgré sa plus faible représentation. Cette organisation sera réformée en 1972 et séparera ses missions consultatives, dont fut responsable le nouveau Conseil National de la Chasse et de la Faune Sauvage, et ses missions en tant qu'établissement public, dont fut responsable l'Office National de la Chasse.

En ce qui concerne le Conseil Supérieur de la Pêche (CSP), l'organisation est comparable à celle du CSC. Un Comité central des fédérations départementales de pêche et pisciculture est d'abord créé sous Vichy en 1941[666]. C'est ce dernier qui devint le CSP à partir de 1948[667].

Cette institution fut chargée de donner son avis sur « *les mesures de contrôle et de coordination de l'action des fédérations départementales* », « *le programme des grands travaux de mise en valeur piscicole et les mesures d'ensemble destinées à assurer la protection du poisson* » et « *la répartition du montant de la taxe* »[668] versée obligatoirement par les pêcheurs aux Associations de Pêche et de Pisciculture agréées par le préfet. Cette taxe était directement versée au Comité et permis de financer les dépenses de surveillance, d'amélioration, de recherche et d'aménagement de la pêche.

Bien que son statut ne soit pas tout à fait clair à partir des textes de loi au moment de sa création, son autonomie financière et sa personnalité civile sont confirmées par une réforme de 1957[669], ce qui devait probablement être le cas depuis 1941.

Les « gardes-pêche », créés en 1941, peuvent ainsi être recrutés, formés et administrés par le CSP qui a ainsi bénéficié d'un recrutement spécifique de personnels administratifs pour ses propres besoins (Laverne *et al.*, 2002). Pour Xavier Laverne et al. (2002, p.97), « *les compétences techniques en matière de pêche subissent […] un certain dépérissement dans l'administration et sont de plus en plus constituées et exercées par les groupements de pêcheurs et les techniciens du CSP* ». Le CSP devient donc peu à peu une instance d'expertise incontournable pour tout ce qui concerne la pêche.

La présentation de ces deux comités illustre bien la position particulière du CNPN vis-à-vis d'autres instances de consultation *a priori* comparables. Notons dans un premier temps l'antériorité de ces deux conseils par rapport au CNPN. Ceci nous semble constituer un premier indice de

---

[665] Comme l'indique Xavier Laverne et al. (2002, p.90-91), « *théoriquement paritaire, le conseil comprend 14 membres (7 représentants de l'État, dont 4 forestiers et 7 représentants des chasseurs), mais en réalité, les 9 membres "adjoints", présidents de fédérations et les 4 experts cynégétiques, appelés à titre consultatif, participent régulièrement aux séances, tandis que les représentants de l'État, autres que les forestiers, pratiquent trop souvent un absentéisme systématique.* »

[666] Décret n°2891 du 12 juillet 1941 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 5 de la loi du 15 avril 1829 relative à la pêche fluviale (Journal Officiel de l'État Français du 19 juillet 1941, p.3040-3041) et arrêté relatif au comité central des fédérations départementales de pêche et pisciculture (Journal Officiel de l'État Français du 25 novembre 1941, p.4922).

[667] Décret n°48-1689 du 30 octobre 1948, modifiant les articles 1er, 4 et 5 du décret portant règlement d'administration publique du 12 juillet 1941 relatif à la pêche fluvial (J.O.R.F. du 3 novembre 1948, p.10636-10637).

[668] Article 5 du décret n°2891 du 12 juillet 1941 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 5 de la loi du 15 avril 1829 relative à la pêche fluviale (Journal Officiel de l'État Français du 19 juillet 1941, p.3041)

[669] Article 10 de la loi n° 57-362 du 23 mars 1957 modifiant divers articles du code rural relatifs à la pêche fluviale (J.O.R.F. du 24 mars 1957, p. 3112).

l'importance plus grande accordée aux enjeux de gestion des ressources naturelles (gibiers, poissons) qu'à ceux de protection de la nature.

Deuxièmement, contrairement aux deux autres, le CNPN ne dispose pas d'un budget propre que ses membres peuvent allouer plus ou moins librement pour mettre en œuvre des mesures de protection de la nature. Le CSC et le CSP bénéficient pour leur part de fonds issus de taxes prélevées sur la pratique des usagers qui les autonomisent en partie de leur tutelle et leur permettent de faciliter la mise en œuvre de leurs décisions. La mainmise des fédérations de chasse et de pêche sur ces organisations laissait par ailleurs une grande marge d'actions à ces organisations privées pour la dépense de fonds public[670].

Le CNPN, comme nous l'avons déjà exposé et comme nous aurons l'occasion de le voir plus en détail dans les chapitres qui vont suivre, doit pour sa part se reposer sur ses administrations de tutelle et sur des ressources financières extérieures. Dans le décret de création du CNPN, aucune mesure n'avait été prévue pour assurer le financement du conseil. La création de ce conseil semblait déjà relever d'une victoire importante pour Henry Flon et les naturalistes et il est probable que l'instauration d'un mécanisme de financement du Conseil aurait réduit la probabilité de le voir un jour émerger. Par ailleurs, aucune source de financement véritablement facile à mettre en œuvre, à l'inverse de la pêche et de la chasse, n'était et n'est d'ailleurs vraiment disponible.

Troisièmement, les deux autres conseils sont issus de la volonté d'organisations mieux structurées que les sociétés savantes du milieu du XXème siècle. Les associations de chasse et de pêche, organisées en fédérations et qui comptent de nombreux adhérents, constituaient un groupe plus influent que les protecteurs de la nature, plutôt organisés en sociétés savantes locales et sans fédération pour porter une parole commune[671].

Enfin, si ces deux conseils sont représentés au sein du CNPN, la réciproque n'est pas vraie, créant une certaine asymétrie de pouvoirs entre exploitation des ressources et protection de la nature. Le CNPN pourra néanmoins compter dans certains dossiers sur le soutien du représentant du CSC François Vidron qui permit de faire le lien entre CNPN et CSC dans certains cas bien particuliers, notamment concernant la protection des zones humides. Les liens avec le CSP sont pour leurs parts bien plus ténus. Le secrétaire général ou le représentant du CSP ne fut présent qu'à seulement 20 % des séances du CNPN sur la période 1947-1976 (voir Tableau 3).

La présentation de ces deux membres de droit permet ainsi de remettre en perspective le rôle et les ressources du CNPN pour traiter le problème de protection de la nature. Si, à la manière d'autres secteurs comme la chasse ou la pêche, les naturalistes parvinrent à se doter d'une instance consultative, on est bien loin de la forme donnée aux conseils consultatifs destinés à gérer certaines ressources naturelles bien particulières.

Sa création permis néanmoins d'assurer une représentation des scientifiques et de l'expertise naturaliste en contact direct et étroit avec certaines administrations. Comme nous allons le voir dans la suite, les scientifiques sont en effet bien représentés, y compris parmi les membres de droit.

---

[670] Voir sur ce point cet extrait d'un rapport du Sénat de 2003 : « *Une relation de type paternaliste avait fini par s'établir - d'ailleurs conforme aux origines du CSP -, la rémunération du personnel comme l'attribution d'éventuels avantages matériels dépendant de la plus ou moins grande « générosité » des présidents de fédérations*. » Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le Conseil Supérieur de la Pêche, 4 juin 2003.

[671] Les principales associations de protection de la nature telles qu'on les connaît aujourd'hui furent créées à partir des années soixante. La Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature (FFSPN), dont nous aurons l'occasion de reparler dans le Chapitre 7, ne se crée qu'en 1969.

5. La représentation d'organismes ou de sociétés scientifiques

La dernière catégorie de membre de droit que nous souhaitions présenter comprend les acteurs de formation scientifique.

Sans surprise, compte-tenu de l'intérêt de cette institution pour la problématique depuis la fin du XIXème siècle (voir Chapitre 1), le Muséum National d'Histoire Naturelle est représenté par son directeur. Sur la période qui nous intéresse, les deux directeurs les plus actifs aux réunions du CNPN sont Roger Heim, que nous avons déjà présenté lors du chapitre précédent (voir Chapitre 3) et Yves Le Grand[672]. La spécialisation de ce dernier en optique et en physique appliquée à la biologie ne le prédestinait pas nécessairement à s'intéresser aux aspects naturalistes de la protection de la nature. Pourtant, contrairement à son prédécesseur, Maurice Fontaine, spécialiste de physiologie animale et directeur du MNHN entre 1966 et 1970, Yves Le Grand fut très régulièrement présent durant son mandat de directeur. Entre 1966 et 1970, le directeur du MNHN se fit représenter par Jean Dorst (voir Chapitre 3), Théodore Monod[673], alors professeur au Muséum, ou Jacques Nouvel[674].

Est aussi représenté le directeur de l'Institut National de la Recherche Agronomique[675] (INRA), nouvellement créé en 1946. Pour la période considérée, ce dernier est presque exclusivement représenté par Jacques Giban. Directeur du laboratoire des petits vertébrés du centre INRA de Jouy-en-Josas, ce dernier est l'auteur de nombreuses publications sur les liens entre animaux (principalement rongeurs et oiseaux) et agriculture. Il s'intéresse particulièrement aux problématiques de protection de la nature, comme en témoigne son adhésion à la Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne[676] (SEPNB) ou sa participation à diverses réunions de l'UICN à partir de 1956[677]. Il fut par ailleurs présent à plus de la moitié des réunions du CNPN (voir Tableau 3).

Autre membre de droit de formation scientifique, le directeur de l'école nationale des Eaux et Forêts ne fut présent qu'à 39 % des réunions sur la période étudiée et compte 7 représentants différents, ce qui ne fait pas d'aucun de ces représentants une personnalité régulière et active au CNPN. École Basée à Nancy, l'éloignement des représentants de la capitale n'est probablement pas sans lien avec cette faible participation.

La représentation du directeur du CNRS[678] est encore plus faible. Si jusqu'aux années 1950, Georges Teissier, zoologiste et généticien français, se fait représenter, la participation d'un représentant du CNRS aux réunions suivantes est rare. Il faut attendre la fin des années 1960, pour que le CNRS soit de nouveau régulièrement représenté, par l'intermédiaire de Claude Lévi, directeur scientifique pour les sciences de la vie (1966-1975) et membre du comité de direction (1967-1975) du CNRS. Cette désaffection du CNRS est peut-être en lien avec le domaine scientifique de ses directeurs qui depuis Georges Teissier furent tous physiciens sur la période étudiée et peut être moins enclins à

---

[672] Né en 1908 et mort en 1986, Yves Le Grand est formé à l'École Polytechnique. Il se spécialise dans l'optique et la physique appliquée aux sciences naturelles. Il est nommé au laboratoire de physique appliqué aux êtres vivants du MNHN en 1937 dont il prend la tête en 1949.

[673] Né en 1902 et mort en 2000, Théodore Monod est un biologiste, naturaliste et explorateur. Il réalise sa thèse à la Sorbonne sur l'étude des Gnathiidae, une famille de crustacé. Il devient le directeur de l'Institut français d'Afrique Noire deux ans après sa création en 1936 et professeur au MNHN de 1946 à 1973.

[674] Né en 1909 et mort en 1997, Jacques Nouvel est formé à l'école vétérinaire d'Alfort. Il rentre au MNHN dès 1935 et prend la tête de la chaire d'ethologie du MNHN à partir de 1946. Il dirigea le zoo de Vincennes et la Ménagerie du Jardin des Plantes de Paris (pour plus d'informations, voir Inconnu, 1999).

[675] Nommé « *Centre National de la Recherche Agronomique* » dans le décret de création du CNPN.

[676] Association de protection de la nature Bretonne créée en 1958.

[677] La première réunion à laquelle il assiste est celle de la cinquième assemblée générale de l'UICN d'Edimbourgh.

[678] Nommé « *directeur de la recherche scientifique* » dans le décret de création du CNPN.

s'intéresser aux sciences naturalistes dont on va voir qu'elles constituent le domaine d'expertise majeur parmi les membres nommés (voir Section 3).

Enfin, le dernier membre de droit de formation est le président de la Société Nationale d'Acclimatation et de Protection de la Nature[679], qui devint en 1960 la Société Nationale de Protection de la Nature (SNPN). Si le président ou un de ses représentants n'assistent pas à toutes les séances (voir Tableau 3), notons que beaucoup de membres nommés du CNPN sont sociétaires (voir Chapitre 2 ; voir plus bas) et contribuent donc aussi à représenter la SNPN au CNPN.

Parmi les membres nommés les plus actifs, c'est le cas entre autres de Clément Bressou, directeur général des réserves de la société jusqu'en 1956, ou d'Edouard Bourdelle et de Philibert Guinier, membre du bureau et du CA au moins en 1948[680]. Roger de Vilmorin[681] fut le seul président de la SNPN à s'être régulièrement rendu aux séances du CNPN. A partir de 1969, c'est Christian Jouanin[682], alors secrétaire général de la SNPN et membre de la récente FFSPN, qui représente la société.

On compte donc parmi les membres de droit de nombreuses personnalités de formation scientifique. Notons cependant que ces dernières, en dehors des directeurs du MNHN, sont souvent bien moins présentes que les membres de droit que nous allons présenter dans la section qui suit et qui ont, comme nous aurons l'occasion de le voir, largement contribué à l'activité du CNPN durant ces trente années. C'est à ces membres nommés, à ces « experts » que nous allons nous intéresser à présent.

Section 3. Un cercle restreint de membres nommés : l'implication clé des experts naturalistes dans la conduite des actions du CNPN

Après la présentation du profil des membres nommés proposés par Henry Flon lors de la création du CNPN (voir Chapitre 2, Section 3), il nous semblait essentiel de revenir sur l'implication réelle de chacun de ces membres et sur l'évolution de ces profils depuis cette première liste jusqu'à la réforme de la composition du CNPN en 1976 et que nous aborderons dans le Chapitre 8.

Bien que la création du CNPN trouve son origine dans l'action d'un entrepreneur de cause rappelons comme nous l'avons évoqué en introduction que ce conseil répond aussi à un besoin d'expertise de la part de certains fonctionnaires de l'administration des sites qui manquent de connaissances en matière de site à caractère scientifique. Les membres nommés, renouvelés tous les

[679] La Société Nationale d'Acclimatation s'est renommée depuis 1946 la Société Nationale d'Acclimatation et de Protection de la Nature (pour plus d'informations sur cette société, voir Luglia, 2015).

[680] Nous remercions Rémi Luglia pour les informations qu'il a pu nous apporter sur l'implication des membres du CNPN dans la Société.

[681] Né en 1905 et mort en 1980, Roger de Vilmorin est botaniste et généticien. Il fait des études de botanique à la Sorbonne. Il occupe le poste de directeur scientifique et technique de la Société Vilmorin-Andrieux et se charge alors de développer de nouvelles variétés agricoles et horticoles. Il devient ensuite Maître de recherche au CNRS, années durant lesquels il écrit avec un phytosociologue, Marcel Guinochet, une flore de France. Il fut le président de la Société Nationale d'Acclimatation et de Protection de la Nature de 1952 à 1965. Il fut aussi membre de l'Académie d'Agriculture en 1946, qu'il dirigea en 1961 et de la Société botanique de France qu'il présida en 1953-1954 (pour plus d'informations, voir Chouard, 1983; Guinochet, 1983).

[682] Né en 1925 et mort en 2014, Christian Jouanin est pharmacien de formation. Il fut formé à l'ornithologie par Jacques Berlioz (voir plus bas) au MNHN. Il s'impliquera dans de nombreux mouvements de protection de la nature (pour plus d'information, voir sa biographie sur le site de la SNPN (https://www.snpn.com/la-snpn/notre-histoire/les-figures-marquantes/christian-jouanin-1925-2014/, consulté le 3 juin 2021)).

quatre ans, sont dès lors censés apporter les connaissances et l'expertise nécessaire pour éclairer certaines décisions en matière de protection de la nature.

Comme nous aurons l'occasion de le voir dans les chapitres suivants, ces missions sont de deux types. D'une part, celles effectivement édictées par le décret, c'est à dire l'élaboration d'une législation sur les parcs nationaux et les réserves, ainsi que leur mise en œuvre pour protéger les stations « *d'un intérêt scientifique ou technique remarquable* »[683]. D'autre part, celles dont ils se saisiront en pratique, c'est-à-dire le classement des sites à caractère scientifique (voir Chapitre 5), relativement proche de la mission du décret concernant les réserves naturelles, et celles concernant l'encadrement naturaliste de certains projets d'aménagement (voir Chapitre 6). Nous laisserons de côté la question de la mise en œuvre de ces missions dans ce chapitre pour nous intéresser aux figures de l'expertise naturaliste de ces trois décennies d'après-guerre.

Il est d'autant plus important de s'intéresser aux individus que c'est la somme de leurs actions qui contribuent à créer les contours d'une institution. Ils y contribuent d'autant plus dans notre cas qu'il s'agit d'une institution émergente dont les missions, comme nous aurons l'occasion de le voir, ne sont pas vraiment stabilisées. L'identité de ces acteurs, leurs intérêts ou leurs motivations sont autant de facteurs qui ne peuvent être dissociés de la forme qui fut celle du CNPN durant ces trente premières années d'existence. Ces individus ont contribué à créer et institutionnaliser le premier dispositif de consultation en matière de protection et de la nature et ont nécessairement préfiguré certaines pratiques contemporaines en matière de protection de la nature. Avant de s'intéresser au rôle concret qu'ils ont eu dans la réalisation des missions du CNPN, nous devions d'abord préciser leurs profils.

1. L'expertise naturaliste à destination des politiques publiques : un cercle restreint

Le Tableau 5 présente l'ensemble des membres nommés au CNPN sur la période qui nous intéresse (1947-1976). Construit à partir des feuilles de présence de chacune des séances du CNPN, nous avons calculé l'assiduité de chacun des membres, qui représente une mesure de l'intérêt qu'ils ont pu porter à l'activité du CNPN mais aussi l'influence qu'ils ont pu avoir sur la conduite de l'action publique en matière de protection de la nature. Pour donner une idée de l'influence qu'ils ont pu avoir sur l'ensemble de la période d'intérêt, nous avons aussi donné le pourcentage de participation ramené à l'ensemble des réunions[684]. Si ces pourcentages ne préjugent pas des actions individuelles qu'ils ont pu porter en matière de protection de la nature en dehors du CNPN, ils donnent néanmoins une représentation des personnalités qui se sont activement investis dans un rôle d'intermédiaire avec l'administration.

Au total, sur la période étudiée, 23 individus furent nommés pour faire partie du CNPN. Nous ne reviendrons donc pas en détail sur l'ensemble de ces membres dont bon nombre ont déjà été présentés par ailleurs dans le Chapitre 2. L'analyse globale de ce Tableau 5 permet déjà de tirer un certain nombre d'observations sur ce collectif d'experts.

Notons d'abord que ce nombre de 23 personnalités nommées entre 1947 et 1976 est plutôt faible pour remplir le rôle des 14 membres de droit du CNPN. Les membres du CNPN font ainsi preuve d'une extrême longévité au sein de cette instance consultative.

[683] Décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10433-10434).
[684] « *Participation sur la période 1947-1976* » (voir Tableau 5).

Parmi les 14 personnalités présentes sur la première liste élaborée par Henry Flon en 1947, six sont encore membres du CNPN en 1976[685]. Ils furent donc membres du CNPN durant 29 ans. De par leur assiduité aux réunions – et en particulier Henry Flon, Clément Bressou ou Pierre Chouard –, ils assurent, plus qu'aucun autre membre, une certaine continuité dans l'action du CNPN qui voit défiler un nombre bien plus important de représentants différents des membres de droit. L'assiduité de ces individus, supérieure à celle des représentant des membres de droit, suggère bien le rôle central que les membres nommés ont eu dans l'activité du CNPN.

Sauf pour quelques exceptions, la nomination au sein du CNPN représente une responsabilité *ad vitam aeternam* ou jusqu'à ce que le membre lui-même décide de mettre fin à ses fonctions. Philibert Guinier, Edouard Bourdelle, Henri Humbert, Maximilien Sorre, Jacques Berlioz ou encore Albert Caquot sont membres du CNPN jusqu'à leur mort. André Billy, Jean-Edouard Gobert et René Jolain décident pour leur part de démissionner pour des raisons qu'il n'a pas été possible de déterminer avec certitude[686].

Leur démission ou leur décès, pas plus que leur absence par ailleurs, ne signifie un remplacement immédiat de ces membres. Prenons le cas le plus extrême d'André Billy. Membre nommé depuis la création du CNPN (voir Chapitre 2), il n'est remplacé qu'à sa demande en 1967 alors même qu'il ne se présenta à aucune des réunions du CNPN en dehors de la toute première. Ce cas n'est pas exceptionnel. Henry Humbert, bien qu'il ne se présente plus au CNPN depuis 1961, est tout de même renouvelé en 1967, année de son décès. Par ailleurs, son nom apparaît encore sur une liste des membres datée manuscritement de 1969[687]. Maximilien Sorre, probablement nommé dans les années 1950[688] pour remplacer Emmanuel de Martonne, décède en 1962 et n'est remplacé qu'en 1967.

Sur les quatorze membres prévus par le décret, une liste des membres nommés datée de 1973 n'en mentionne plus que 13[689] suite au non-remplacement de Jean-Edouard Gobert. Une situation qui perdura jusqu'à la réforme de 1976 du CNPN. Parmi ces 13 membres, ni Albert Caquot ni Roger Heim n'assistèrent ne serait-ce qu'à une séance.

Il est difficile de déterminer avec certitude la raison pour laquelle l'administration de tutelle tarde à renouveler les membres absents ou décédés. Ceci peut être le reflet aussi bien de la difficulté à trouver des personnalités qualifiées en matière de protection « scientifique » de la nature, le résultat d'un sujet peu suivi par son administration de tutelle (voir plus haut), ou tout simplement une absence de besoin de remplacement de ces membres. L'assiduité bien supérieure de certains des membres du CNPN suggère d'ailleurs que l'activité du conseil fut principalement portée par un nombre relativement restreint de personnes actives.

[685] Henry Flon, Clément Bressou, Pierre Chouard, Henri Gaussen, Louis Emberger, Roger Blais.

[686] Notons tout de même qu'André Billy et Jean-Edouard Gobert ont respectivement 85 et 73 ans au moment de leur démission. Ils ne résident pas non plus sur Paris mais sur Fontainebleau pour le premier et probablement près de Grenoble pour le second. Il s'agit selon nous de deux raisons susceptibles d'expliquer leur démission, et même dans le cas du second, son absence aux réunions du conseil (voir plus loin).

[687] Fonds 20150743/1, disponible aux Archives Nationales.

[688] Il est difficile de suivre avec exactitude, à partir des archives que nous avons consultées, la liste exacte des membres nommés dans les années 1950.

[689] Fonds 20150743/1 « Renouvellement de la composition (1953-1994) », disponible aux Archives Nationales.

Tableau 5. Participation des membres nommés aux séances du CNPN de 1947 à 1976. Les membres nommés n'ayant participé à aucune séance du CNPN ne sont pas mentionnés. L'assiduité correspond au pourcentage de séances auxquelles ils ont participé durant leur mandat. La participation sur l'ensemble de la période donne une idée du rôle qu'ils ont pu jouer dans l'instance durant ces trente années. Les membres nommés sont classés par ordre décroissant de leur participation sur l'ensemble de la période. Les noms en gras correspondent aux membres du Comité Permanent.

Membres nommés (mandat)	Poste ou fonction lors de la nomination (spécialité si universitaire)	Assiduité (%)	Participation sur la période 1947-1976 (%)
Henry Flon (1947-1976)	Rapporteur de la Commission des Réserves Artistiques et Biologiques de la forêt de Fontainebleau	95	95
Clément Bressou (1947-1976)	Directeur de l'École Vétérinaire de Maison Alfort	71	71
Pierre Chouard (1947-1976)	Professeur à la Sorbonne (botanique)	73	71
Paul Vayssière (1961-1976)	Professeur honoraire au MNHN (entomologie)	85	56
Henri Gaussen (1947-1976)	Professeur à la Faculté des sciences de Toulouse (botanique)	50	49
Roger Blais (1947-1976)	Directeur adjoint de l'école du bois puis directeur de l'Institut Nationale Agronomique	39	39
Jean-Edouard Gobert (1947-1972)	Conservateur des Eaux-et-Forêts de Grenoble	47	39
Jacques Berlioz (1959 (au moins)-1976)	Professeur au MNHN (ornithologie)	56	37
Philibert Guinier (1947-1963)	Directeur honoraire de l'École Nationale des Eaux-et-Forêts	34	34
Louis Emberger (1947-1972)	Professeur à la Faculté des sciences de Montpellier (botanique)	30	29
René Jolain (1963-1975)	Ingénieur général honoraire des eaux et forêts	43	22
Jean Dresch (1967-1976)	Professeur à la Sorbonne (géographie)	50	22
Edouard Bourdelle (1947-1961)	Professeur au MNHN (vétérinaire)	64	17
Albert Caquot (1958 (au moins)-1976)	Inspecteur général des Ponts et chaussés	39	17
Pierre Aguesse (1970-1976)	Président de la FFSPN et directeur du laboratoire d'Ecologie d'Orléans (écologie)	50	15
Henri Humbert (1947-1967)	Professeur au MNHN (botanique)	33	12
René Jeannel (1947-?)	Professeur au MNHN (entomologie)	57	10
Roger Heim (1967-1976)	Professeur au MNHN (botanique, cryptogamie)	22	10
Ernest Heil (1975-1976)	Professeur de biologie au Lycée Jacques-Sturm à Strasbourg	100	7
Maximilien Sorre (?-1962)	Professeur honoraire à la Sorbonne (géographie)	50	7
André Billy (1947-1967)	Membre de l'Académie Goncourt	5	2
Emmanuel de Martonne (1947-?)	Professeur honoraire à la Sorbonne (géographie)	0	0
Charles Jacob (1947-?)	Professeur à la Faculté des Sciences de Paris (géologie)	0	0

Cette assiduité suggère par ailleurs aussi que ces membres trouvent un certain intérêt dans leur participation à l'activité du CNPN, qui rappelons-le, est bénévole. Comme nous le verrons dans la suite et dans les chapitres suivants, ces membres nommés participent activement à l'inscription à l'ordre du jour d'un certain nombre de sujets, et notamment des sites d'intérêt à protéger de la destruction. C'est ainsi par exemple que bon nombre de discussions porteront sur la protection des territoires réservés par la Société Nationale d'Acclimatation, dont de nombreux membres font partie (voir plus haut), ou sur Fontainebleau. Comme nous aurons l'occasion de le voir plus en détail dans la suite, la présence de certains membres au CNPN leur permirent d'impliquer l'administration dans des dossiers qui ont pour eux une signification particulière.

On peut aussi émettre l'hypothèse que ces acteurs retirent de cette participation une forme de prestige et d'intérêt à nouer des relations avec l'administration. On a vu par exemple à quel point ces relations furent importantes dans la protection du massif de Fontainebleau au lendemain de la guerre (voir Chapitre 2). Les liens qu'ils entretiennent par l'intermédiaire du CNPN avec les directeurs de l'administration ne sont donc sans doute pas à minimiser pour expliquer l'intérêt qu'ils peuvent porter à la participation à cette instance de consultation.

Insistons dans tous les cas une nouvelle fois sur la présence au sein de ce conseil d'un noyau restreint de personnalités sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir plus longuement lorsque nous aborderons la composition du CP et qui ont contribué plus que d'autres à formaliser l'action du CNPN durant cette période. Compte-tenu de la longueur du mandat de ces personnalités, il est indéniable qu'il existe un certain entre soi qui ne fut probablement pas sans conséquence sur l'activité du CNPN et sa capacité à renouveler son action en fonction de l'évolution des contextes et des problématiques. Nous verrons en effet dans les chapitres suivants que les modalités d'action adoptées lors de ses toutes premières années sont très similaires à celles du début des années 1970. Avant d'étudier cette action, intéressons-nous au profil de ces experts naturalistes.

2. Le profil-type de l'expert : de l'ingénieur-naturaliste à l'illustre scientifique

Essayons à partir de cette liste de dégager des caractéristiques communes à l'ensemble des membres nommés durant les trente premières années d'activité du CNPN.

Premièrement, l'expert naturaliste est une fonction exercée par un homme. Peu surprenant pour l'époque, la situation est probablement amplifiée par la faible représentation des femmes dans le domaine scientifique au milieu du XXème siècle. Or, nous verrons que la majorité des membres nommés ont une prestigieuse carrière scientifique.

Deuxièmement, soulignons comme nous l'avions fait dans le Chapitre 2, la géographie particulière de ces membres. Sur les 23 membres nommés, seuls six[690] n'ont pas de responsabilité dans des institutions parisiennes ou d'île de France. Sans être étonnant compte-tenu du contexte de l'époque et des moyens de transport moins performants qu'aujourd'hui, cette organisation a nécessairement eu des implications quant à la capacité du conseil à être informé et à agir sur l'ensemble des territoires.

Troisièmement, notons que ces experts sont âgés. La moyenne d'âge des membres au moment de leur nomination au CNPN est de 61 ans[691]. La moyenne d'âge des membres nommés

[690] Henri Gaussen, Jean Edouard Gobert, Roger Blais – seulement jusqu'en 1957 –, Louis Emberger, Pierre Aguesse et Ernest Heil.

[691] Ernest Heil et René Jolain, dont nous n'avons pas pu trouver la date de naissance, n'ont pas été inclus dans ce calcul. Nous avons pris l'année 1959 pour la nomination de Maximilien Sorre et Jacques Berlioz, bien qu'ils aient probablement été nommés quelques années auparavant.

inscrits sur une liste datée de 1972 est de 72 ans[692]. Ce sont donc pour la plupart des individus à la retraite et occupant bien souvent encore des postes honoraires, récompenses liées au prestige de leur carrière dans leur domaine d'activité.

Distinguons deux catégories de membres nommés au sein du CNPN. La première est celle d'ingénieurs de formation scientifique, souvent passionnés de sciences naturelles, qui se sont tournés vers des activités de recherche et parfois d'enseignement. Parmi les 23 personnalités nommées, quatre sont ainsi membres du corps des Eaux et Forêts. Parmi ces derniers, Philibert Guinier (voir Chapitre 1, Section 1) et Roger Blais (voir Chapitre 2, Section 3) furent respectivement directeurs de l'École des Eaux et Forêts et de l'Institut National Agronomique. Jean-Edouard Gobert, conservateur des Eaux et Forêts, fut aussi chargé de cours à l'Université Joseph Fourier près de Grenoble. Ces trois personnalités furent par ailleurs membres de la Société Botanique de France, illustrant leur lien avec les sciences naturalistes et en particulier la botanique. Si nous n'avons pas pu trouver beaucoup d'informations sur René Jolain, notons qu'il est qualifié par François Merveilleux du Vignaux d'« *entomologiste distingué* »[693]. Henry Flon fait lui aussi parti de cette catégorie d'« ingénieur naturaliste ». Formé à l'Institut National Agronomique, il fit sa carrière comme directeur de la station agronomique de Seine-et-Marne et publia de nombreuses recherches sur les sols, les fertilisants ou la pollution des eaux.

La seconde catégorie, qui est celle qui compte aussi le plus de membres nommés est celle des scientifiques et universitaires. Parmi les 23 membres nommés, six occupent ou ont occupé un poste de professeur au MNHN et huit dans des universités. Notons, comme nous l'avions fait pour la liste initiale proposée par Henry Flon (voir Chapitre 2, Section 3) que ces derniers disposent durant ces trente années d'activité d'une importante reconnaissance de leurs pairs. La plupart des membres que nous n'avons pas encore présentés dans le Chapitre 2 ne font pas exception à cette règle.

Maximilien Sorre[694], au moins présent à partir de 1959 au CNPN, est un géographe reconnu. Il est président du Comité National de Géographie, chargé de représenter la communauté des géographes auprès de l'Union Géographique Internationale et fut président du Centre d'Études Sociologiques du CNRS de 1951 à 1956. Jacques Berlioz[695], lui aussi au moins présent à partir de 1959 au CNPN, est titulaire de la chaire de zoologie (mammifères et oiseaux) du MNHN[696]. Paul Vayssière[697], nommé en 1961, est membre élu de l'Académie d'Agriculture, qu'il préside en 1955. Jean Dresch[698],

---

[692] René Jolain, dont nous n'avons pas pu trouver la date de naissance, n'a pas été inclus dans ce calcul.

[693] Séance du CNPN du 7 novembre 1962, « Remplacement d'un membre décédé » (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

[694] Né en 1880 et mort en 1992, Maximilien Sorre est géographe de formation. Il s'intéresse aux rapports entre humain et milieux et réalise sa thèse en « géographie biologique », après avoir suivi les enseignements notamment de Charles Flahault (voir Chapitre 1). Il est notamment membre de la société de biogéographie (pour plus d'informations, voir George, 1962).

[695] Né en 1891 et mort en 1975, Jacques Berlioz est un ornithologue (pour plus d'informations, voir Delacour, 2008).

[696] A noter que le précédent titulaire, Edouard Bourdelle, et le titulaire suivant, Jean Dorst, furent aussi tous deux membres du CNPN.

[697] Né en 1889 et mort en 1984, Paul Vayssière, agronome de formation, est considéré comme le fondateur de l'entomologie agricole tropicale. Une chaire dédiée à cette discipline et dont il prend la tête est par ailleurs créé en 1942 au MNHN (pour plus d'informations sur Paul Vayssière, voir sa biographie sur le site de la SNPN (https://www.snpn.com/la-snpn/notre-histoire/les-figures-marquantes/paul-vayssiere-1889-1984/, consulté le 1er juin 2020).

[698] Né en 1905 et mort en 1994, Jean Dresch est un géographe français. Il obtient l'agrégation en Histoire-géographie en 1930 et part enseigner au Maroc. Il soutiendra sa thèse en géographie physique sur l'Atlas Marocain. En 1948, il devient professeur à la Sorbonne dans la chaire de géographie de l'Afrique du Nord puis à partir de 1956 de géographie physique. Il enseignera ensuite à l'Université Paris VII jusqu'en 1977. Il dirige

nommé en 1967, dirige alors l'Institut de Géographie de Paris et sera lauréat d'un prix de géographie de l'Académie des Sciences en 1973[699]. Nul besoin, par ailleurs, de présenter de nouveau Roger Heim (voir Chapitre 3, Section 2), membre nommé à partir de 1967[700].

Que ce soit ces ingénieurs-naturalistes ou ces illustres scientifiques, ils s'impliquent presque tous personnellement dans des actions de protection de la nature en dehors de leur action au CNPN. Sans faire une liste exhaustive de leurs diverses implications, c'est particulièrement le cas pour les membres du Comité Permanent. Nous avons vu le cas d'Henry Flon avec le massif de Fontainebleau (voir Chapitre 2). C'est aussi le cas de Clément Bressou et de Pierre Chouard qui jouent un rôle important dans la création et la gestion des réserves naturelles de la Société Nationale d'Acclimatation dès les années 1930 (voir Chapitre 1, Section 2). Henri Gaussen, qui a participé à la création de la réserve du Néouvielle dans les Pyrénées fut conseiller scientifique du Parc National des Pyrénées une fois créé. Paul Vayssière joua un rôle important dans la création du parc national des Ecrins et s'engagea en faveur de l'intégrité du parc national dans l'affaire de la Vanoise (sur ce point, voir Charvolin, 2012). Jacques Berlioz est vice-président de la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO) en 1966. Enfin, Henri Humbert s'est impliqué dans la création de réserves à Madagascar (voir Chapitre 1, Section 2).

De par les savoirs naturalistes qu'ils possèdent en matière de botanique, de zoologie ou plus généralement d'écologie, ils n'ont donc pas seulement une connaissance du fonctionnement des milieux naturels, de leurs associations ou de leurs espèces, ils sont aussi engagés dans la mobilisation de ce savoir scientifique dans l'action. Comme nous avons eu l'occasion de le voir dans le cas de la protection du massif de Fontainebleau (voir Chapitre 2, Section 2), cette mobilisation des savoirs s'incarne dans la capacité de ces experts à identifier la distribution particulière de certaines espèces, déterminer la rareté d'une espèce ou de ses interactions avec son environnement ou encore à connaître l'« histoire naturelle » d'un territoire et ainsi à reconnaître les espèces allochtones des espèces autochtones. Leurs connaissances naturalistes leur permettent par ailleurs d'édicter des mesures de gestion active[701] ou passive[702] destinées à assurer la protection des états de nature qu'ils ont identifié et jugé intéressant à conserver.

Le CNPN semble dès lors constituer une institution supplémentaire au sein de laquelle ces experts se côtoient et construisent peu à peu une doctrine commune quant aux pratiques expertes à adopter en matière de protection de la nature. Nous aurons l'occasion de revenir par la suite sur la manière dont ils construisirent la notion d'« intérêt scientifique » (voir Chapitre 5, voir Chapitre 8).

---

l'institut de géographie de Paris de 1960 à 1970 (pour plus d'informations, voir l'article qui lui est consacré dans l'encyclopédie en ligne Hypergéo (http://www.hypergeo.eu/spip.php?article697, consulté le 17 juin 2020).

[699] Ouvertement anticolonialiste, sa position diffère de certains de ses contemporains comme Paul Vayssière, qui, selon la biographie publiée sur le site de la SNPN est « *profondément convaincu du rôle civilisateur et bienfaiteur de la colonisation* » (https://www.snpn.com/la-snpn/notre-histoire/les-figures-marquantes/paul-vayssiere-1889-1984/, consulté le 1er juin 2020). Si la protection de la nature trouve nombre de ses origines dans les politiques colonisatrices, force est de constater que sa présence démontre aussi l'existence d'une vision anticolonialiste de la protection de la nature.

[700] Notons qu'après 1967 et sa nomination au CNPN, il participa relativement peu aux séances du CNPN.

[701] Prenons le cas de la forêt de Fontainebleau que nous avons décrit dans le Chapitre 2. Selon les naturalistes impliqués dans la création des réserves biologiques, la conservation des chênes nécessitait la coupe de certaines essences particulières comme le charme et le pin dont la croissance empêchait celle des chênes. Il s'agissait donc d'agir pour conserver cette essence.

[702] Prenons le cas de la forêt de Fontainebleau que nous avons décrit dans le Chapitre 2. Selon les naturalistes impliqués dans la création des réserves biologiques, la création de réserves intégrales, c'est-à-dire interdisant toute pratique, était bénéfique concernant la bryologie, la mycologie et l'entomologie. Il s'agissait donc de ne pas agir pour favoriser le maintien d'un certain nombre de ces espèces.

Notons, cependant, qu'aucun de ces membres nommés ne semblent être compétents en matière de droit, d'administration publique et plus généralement de sciences humaines. Si, comme nous l'avons vu auparavant, étaient confiées au CNPN des missions d'élaboration des normes et de mise en œuvre d'instruments d'action publique, il semble que sa composition soit plus adaptée à la seconde tâche qu'à la première. Nous aurons l'occasion dans le chapitre suivant de revenir sur l'absence de certaines formes d'expertise qui nous semble probablement être la cause première d'une mise en œuvre différenciée des missions confiées au conseil.

L'expert en matière de protection de la nature est donc un homme parisien, naturaliste amateur ou professionnel plutôt âgé et dont la carrière, dans son domaine, fut prestigieuse et reconnue. Plus atypiques, quatre personnalités parmi ces 23 membres nommés sur la période 1947-1976 se démarquent de ce profil-type et nous renseignent aussi bien sur l'activité du CNPN que sur l'évolution du contexte général autour de la protection de la nature.

3. Un ingénieur des ponts, témoin du souhait de protéger la nature en dehors des espaces protégés et deux militants-naturalistes impliqués dans le mouvement associatif

Nous ne nous étendrons pas sur la nomination d'André Billy, membre de l'académie Goncourt et seul membre nommé qui n'est pas de formation scientifique, mais dont la présence s'explique par les relations qu'il entretenait au moment de la création du CNPN avec Henry Flon et que nous avions déjà commenté dans le Chapitre 2. Sans que nous ayons pu l'expliquer, notons par ailleurs qu'il ne se présenta qu'à la première réunion du CNPN, contribuant à faire de cette instance consultative une instance purement scientifique.

La seconde personnalité dont la présence est plus intrigante est Albert Caquot[703]. Il nous semble en effet être le seul, avec André Billy, à ne pas posséder de connaissances naturalistes. Nommé à partir de 1958 au moins[704], il est ingénieur général des Ponts et Chaussés, soit le plus haut grade du corps. Bien qu'à la retraite, il continue de travailler sur des projets d'équipement, principalement énergétiques, comme des barrages ou des usines marémotrices (voir Kerisel et Kerisel, 2001).

Sa présence n'est pas négligeable puisque sur son mandat, il participe tout de même à 39 % des séances. Très investi dans l'énergie hydroélectrique, c'est probablement pour cette raison qu'il fut nommé au CNPN. Comme nous le verrons, les naturalistes s'inquiètèrent en effet régulièrement des conséquences sur la nature de nombreux projets d'équipement. C'est d'ailleurs seulement lors

[703] Né en 1881 et mort en 1976, Albert Caquot rentre dans le corps des Ponts et Chaussés après ses études à l'École Polytechnique. D'abord affecté au poste d'Ingenieur des Ponts et Chaussées à Troyes, il travaille sur l'assainissement de la ville. Il quitte l'administration pour un bureau d'étude spécialisé dans la conception d'ouvrage en béton armé et béton fretté. Durant la seconde guerre mondiale, il occupe plusieurs postes visant à développer le matériel aéronautique. Il reprend ensuite sa carrière civile de constructeur et devient membre de l'Académie des Sciences dans la section mécanique en 1934. En 1928, il fut directeur technique et industriel du nouveau ministère de l'air avant de démissionner, faute de budget suffisant pour la recherche et le développement de prototype. Durant la seconde guerre mondiale, il est rappelé à ce poste. A la sortie de la guerre, il devient le président du Comité pour l'Equipement Energétique Français. Il développe notamment le barrage de la Girotte en Savoie. Pour Jean Kerisel et Thierry Kerisel (2001), auteur d'une biographie d'Albert Caquot, « *sa croisade pour la houille blanche, la seule énergie dont le pays put disposer en abondance à l'époque, sans avoir à la payer en dollars, eut un grand écho et facilita le financement de nouveaux ouvrages d'EDF* ». Il assure la présidence de l'Académie des sciences en 1952. Il participe à la réalisation de divers projets d'équipement, surtout dans le domaine énergétique. Il fut membre du Conseil Economique, administrateur d'EDF et de nombreuses sociétés savantes liées à l'ingénierie. Pour plus d'informations, voir Kerisel and Kerisel, 2001.

[704] Un compte rendu partiel de réunion du 16 janvier 1958 portant sur l'affaire de l'Autoroute du Sud à Fontainebleau (voir Chapitre 6, Section 3) fait en effet mention de sa présence au CNPN.

des séances abordant ces projets d'aménagement que les comptes rendus font état de ses prises de parole.

Dans ces séances spécifiques, il apporte une autre approche et vision du problème que les autres membres naturalistes du CNPN, comme l'illustre par exemple son intervention sur l'aménagement de la Haute-Seine :

> « *M. l'inspecteur Général Caquot appelle l'attention sur l'importance du niveau de la nappe aquifère et sur les graves conséquences du relèvement de cette nappe au point de vue de la salubrité. Citant l'exemple typique des travaux d'assainissement de Troyes effectués sous sa direction […]. C'est l'aération des couches superficielles qui assure, par les microbes nitrifiants, l'assainissement continu des terrains. […] Les ingénieurs de la Navigation disposent en France de tous les moyens nécessaires pour améliorer la voie navigable, en situant au mieux la nappe aquifère. Ils peuvent, notamment, déterminer l'emplacement optimum des écluses […], ils ont la possibilité de situer le plan d'eau au niveau le meilleur pour l'intérêt général*. » Séance du CNPN du 12 janvier 1962, « Aménagement de la Haute-Seine »[705].

Cette vision particulière des problèmes posés par ce type d'équipements semble d'ailleurs le placer dans une position particulière vis-à-vis des autres membres du conseil. Ce projet d'aménagement de la Seine reçoit par exemple un avis défavorable « *à l'unanimité moins une abstention* »[706]. S'il n'est pas mentionné l'identité du membre qui s'est abstenu, il est fort probable, à la lecture du compte rendu, qu'il s'agisse bien d'Albert Caquot.

Sa présence permet néanmoins de faire le lien avec les « *planificateurs* » pour reprendre un terme de Jean Dorst (1970, p.30 ; voir Chapitre 3) et sa nomination suggère un certain intérêt pour mêler les problématiques de protection de la nature et d'aménagement. La formation des ingénieurs des Ponts-et-Chaussées en matière de science naturelle inquiète d'ailleurs au plus haut point les membres du CNPN, comme l'évoque un rapport de Philibert Guinier présenté devant les membres du CNPN :

> « *Il est fréquent de constater qu'en raison de la carence de l'enseignement des Sciences Naturelles, les ingénieurs font preuve d'une certaine incompréhension à l'égard des problèmes concernant la flore, la faune, la modification des équilibres naturels et les biotopes. Il semble indispensable dans ces conditions de mettre en œuvre les moyens de pallier cette insuffisance de connaissances en organisant notamment des cycles de conférence […].* » Séance du CNPN du 12 janvier 1962, « Opportunité d'une diffusion des principes de la protection de la nature auprès des ingénieurs »[707].

Un vœu en ce sens est émis par le CNPN à l'unanimité.

La personnalité d'Albert Caquot et sa présence au CNPN permis donc de nouer un lien entre ces deux mondes. Il est d'ailleurs favorable à un meilleur dialogue entre naturalistes et ingénieurs, comme le montre l'issu du vote précédent ou sa volonté de voir nommer au CNPN un représentant du Conseil Général des Ponts et Chaussés :

> « *M. Caquot souligne l'intérêt particulier que présenterait pour le Conseil National de la Protection de la Nature la présence en son sein en qualité de Membre permanent, du Président,*

[705] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[706] Séance du CNPN du 12 janvier 1962, « Aménagement de la Haute-Seine » (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[707] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

ou à défaut du vice-président, du Conseil Général des Ponts et Chaussées. » Séance du CNPN du 8 décembre 1961, « Aménagement de la Haute-Seine »[708].

Une telle proposition, à laquelle l'ensemble des membres du Conseil se rallie, est tout à fait en accord avec le modèle d'aménagement rationnel du territoire basé sur des principes biologiques tel qu'il est pensé à l'international par l'UIPN/UICN ou par certains protecteurs français tels que Roger Heim et Jean Dorst (voir Chapitre 3).

Malgré l'unanimité des membres, cette dernière proposition ne fut néanmoins pas suivie d'effets, sans que l'on n'ait pu en déterminer la raison. Comme nous le verrons dans la suite, notamment lors de l'affaire de l'Autoroute du Sud (voir Chapitre 6) ou des débats interministériels sur la loi de 1976 (voir Chapitre 7), on peut néanmoins raisonnablement penser que l'administration des Ponts-et-Chaussées n'était pas disposée à intégrer de nouvelles contraintes à son domaine d'activité.

Comme nous l'avions déjà évoqué avec l'absence de représentants de la direction de l'Aménagement rural du ministère de l'Agriculture, ce manque de liens avec les administrations aménageuses n'a probablement pas facilité l'intégration des enjeux de protection de la nature en dehors des espaces protégés, malgré la volonté de ces experts d'adopter une approche plus globale.

En dehors de cet ingénieur des Ponts-et-Chaussées, il est intéressant de distinguer deux autres nominations qui, si elles concernent toutes deux des hommes naturalistes, préfigurent certaines évolutions de la composition du CNPN à partir de sa réforme de 1976.

La première est celle de Pierre Aguesse en 1970, probablement en remplacement d'Henri Humbert, décédé quelques années plus tôt. Âgé de 41 ans à sa nomination, Pierre Aguesse devient le nouveau benjamin du CNPN[709]. Contrairement aux autres scientifiques, sa carrière est donc devant lui et il ne dispose pas de titres honorifiques particuliers. Sa nomination est très probablement liée à son lien avec la Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature[710] qu'il a contribué à fonder au moment de l'affaire de la Vanoise et qu'il préside au moment de sa nomination (voir Charvolin, 2012).

La seconde est celle d'Ernest Heil. Nommé en 1975, il n'est pour sa part « que » professeur de biologie dans un lycée, ce qui constitue une nouvelle exception vis-à-vis du prestige scientifique ou professionnel dont jouisse les autres membres nommés du CNPN. Une fois de plus, sa nomination s'explique tout autant par ses compétences en zoologie que par son action associative en faveur de la protection de la nature. En 1964, il contribue en effet à la fondation de l'Association Fédérative Régionale pour la Protection de la Nature (AFRPN), aujourd'hui rebaptisée Alsace Nature, et dont il assure le secrétariat général jusqu'en 1974, date à laquelle il décide de fonder une autre association de protection de la nature, le Groupement d'Etudes et de Concertation Environnement et Nature en Alsace (GECENAL). Il contribue donc à la constitution et à l'activité d'un mouvement associatif nouveau et local de protection de la nature.

Ces deux nominations préfigurent l'entrée au CNPN, à partir de sa réforme de 1976 (voir Chapitre 8), des associations de protection de la nature nationales et locales. La FFSPN devint en effet membre de droit et cinq personnalités désignées sur proposition des associations agréées de protection de la nature ayant un caractère régional devaient être nommées par le ministre de l'Environnement pour faire partie des membres du CNPN. Comme nous aurons l'occasion de le voir plus en détail, ces nominations sont des témoins précoces d'une évolution des profils des membres du CNPN à partir de sa réforme.

[708] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[709] Henry Flon, le second moins âgé a alors 61 ans.
[710] Aujourd'hui France Nature Environnement (FNE).

Si la nomination de ces membres nous apporte des enseignements sur les limites du CNPN en matière de protection de la nature et sur l'émergence d'une nouvelle catégorie d'acteurs impliquée dans la protection de la nature, ce ne sont néanmoins pas ces membres qui ont marqué l'action du CNPN sur la période qui nous intéresse. Parmi les membres de droit, il en est certains plus que d'autres qui ont contribué à élaborer et institutionnaliser les pratiques de ces trente années, les membres du CP.

Section 4. Le Comité Permanent : le « conseil scientifique » du CNPN

Pour comprendre la manière dont fonctionne le CNPN, il est important de rappeler que cette instance doit élire en son sein un Comité Permanent (CP), parfois appelé section permanente, composé de neuf membres et « *chargé de procéder à l'étude préalable de tous vœux, propositions, projets de délibération et, d'une façon générale, de toutes les questions soumises à l'examen du conseil national* »[711].

Avant 1967, le faible nombre de comptes rendus de réunions du CP auxquels nous avons pu accéder – six durant les 20 premières années d'activité du CNPN[712] – ne permet pas d'identifier précisément son rôle vis-à-vis de celui du CNPN.

A partir de 1967, cette distinction devient plus claire. Les sujets à l'ordre du jour du CNPN sont dans la grande majorité des cas d'abord traités par le CP qui décide de la suite à donner au sujet (e.g. projet de création de réserves naturelles) et désigne généralement un de ses membres pour rapporter l'affaire en séance plénière.

Le Tableau 6 dresse la liste des membres du Comité Permanent durant les différents mandats de la période étudiée. En raison de l'absence de liste des membres du CP dans les archives consultées, le tableau fut construit à partir de la liste des membres présents aux séances du CP.

Etant donné que nous retrouvons bien évidemment bon nombre de personnalités déjà présentée dans les chapitres précédents et dans les sous-sections précédentes, l'objectif de cette section n'est pas de détailler de nouveau le profil de ces membres. En réalité, suivre l'évolution de la composition du CP nous permet de tirer quelques enseignements sur le fonctionnement plus général du CNPN dans le traitement de ses missions et sur son évolution.

[711] Décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10433-10434).
[712] Comme nous avons pu le mentionner précédemment, il n'a pas été possible de déterminer si des réunions du CP eurent lieu mais ne furent pas retranscrites ou si le CP ne se réunissa pas ou peu durant cette période.

Tableau 6. Liste des membres du Comité Permanent du CNPN. Pour les années 1957 à 1959, nous nous basons sur les comptes rendus des séances du 14 mars 1957 et du 19 juin 1959.

	1948-1951	1951- ?	1957-1959	1967-1971	1971-1976
Membres de droit	Directeur général des Eaux et Forêts Directeur Général de l'Architecture (président) Directeur du MNHN Inspecteur Général chargé des sites	Directeur général des Eaux et Forêts (président) Directeur Général de l'Architecture Directeur du MNHN Inspecteur Général chargé des sites	Directeur général des Eaux et Forêts (président) Directeur Général de l'Architecture Directeur du MNHN Inspecteur Général chargé des sites	Administration du ministère de l'Agriculture (Direction des Forêts) « associée » Administration des sites du ministère des Affaires Culturelles « associée » Directeur du MNHN	Directeur du MNHN Service des parcs et réserves et/ou service de l'environnement rural et urbain (Direction de la Protection de la Nature du ministère de l'Environnement
Membres nommés	André Billy Henri Humbert Philibert Guinier (Vice-président) Henry Flon (Secrétaire Général) Clément Bressou	Philibert Guinier Clément Bressou Pierre Chouard Henri Gaussen	Philibert Guinier Clément Bressou Pierre Chouard Henri Gaussen Jacques Berlioz	Henry Flon Clément Bressou (Président) Pierre Chouard Henri Gaussen Jacques Berlioz François Vidron Jean Dresch Paul Vayssière (Vice-président)	Henry Flon Clément Bressou (Président) Pierre Chouard Henri Gaussen Jacques Berlioz Jean Dresch Paul Vayssière (Vice-président)

1. Un premier Comité Permanent contesté dans son action

La nomination des membres du premier comité permanent se fait lors de la deuxième séance du CNPN qui eue lieu le 9 mars 1948, avec l'unanimité des membres présents[713].

Ce dernier est alors composé d'un président, le directeur de l'Architecture, René Perchet, et d'un vice-président, Philibert Guinier (voir Chapitre 1, Section 1). Henry Flon (voir Chapitre 2, Section 2) prend la tête du secrétariat général. Le conseil est complété par trois membres de droit, le directeur général des Eaux et Forêts, le Directeur du Muséum National d'Histoire Naturelle[714] et l'Inspecteur général des monuments historique chargé des sites et trois membres nommés MM. Billy, Bressou et Humbert (voir Chapitre 2). Sur cette première période, nous n'avons pu accéder qu'à deux comptes rendus de séance du Comité Permanent. Il est donc difficile d'en tirer des enseignements sur son fonctionnement. Sur ces deux séances, seul André Billy fut absent des deux séances. Henri Humbert et René Perchet ne furent pour leur part présent qu'à une seule des deux séances. Les autres membres seront présents à ces deux réunions

Une lettre de Gustave-Henri Lestel adressée au ministre de l'Éducation Nationale suggère néanmoins l'existence d'une certaine déception quant aux actions menées jusqu'ici par le CP et plus généralement par le CNPN. Il évoque ainsi en 1950 des « *résultats très proches du zéro, en particulier pour les attributions, d'intérêt primordial, qui lui avaient été fixées en matière législative et règlementaire* »[715]. Depuis trois ans, aucune législation ou texte règlementaire n'a en effet vu le jour en ce qui concerne les parcs nationaux ou les réserves naturelles. Il en attribue pour l'essentiel la responsabilité au secrétaire général du CP, Henry Flon :

> « *Il est certes toujours pénible de s'ériger en accusateur, mais je manquerais à mon plus élémentaire devoir d'informateur impartial si je n'écrivais point ici que la cause principale de ce demi-échec doit, à mon sentiment et à celui d'autres membres du Conseil, être recherchée et trouvée dans la personne du Secrétaire Général du Comité permanent du Conseil National et dans la trop extrême latitude que l'Administration Centrale a laissé à celui-ci dans la préparation des ordres du jour du Conseil.*
> *M. Flon, - puisqu'il faut le nommer, - possède certes des qualités d'initiative et, surtout, d'entregent, qu'il ne faut pas sous-estimer. […] Mais ce sont là des "feux de paille" et rien de sérieux n'a suivi ces flambées sur le plan national.*
> *Sur le plan international, d'autre part, je regrette vivement d'être mis dans l'obligation de préciser que, par sa présentation et son manque de sérieux, l'intéressé est en passe de perdre tout crédit et de nuire au bon renom de la France. Ce n'est que grâce çà la mansuétude du Comité exécutif de l'U.I.P.N., - acceptant de tenir un message de sa part, assez outrecuidant, pour une lettre privée et non comme émanant de votre second délégué à l'Assemblée Générale, - qu'un pénible incident a été évité à Bruxelles.*
> *[…]*

[713] Fonds 19770135/3 disponible aux Archives Nationales

[714] A noté qu'en raison du changement de direction du MNHN, Achille Urbain est présent lors de la première séance de 1948 et René Jeannel, aussi membre nommé, est présent lors de la réunion de 1950.

[715] Lettre du 25 novembre 1950 de Gustave-Henri Lestel au ministre de l'Éducation Nationale (Fonds Roger Heim disponible au Muséum National d'Histoire Naturel, en cours de traitement par le service des archives).

Il n'est donc que temps, à mon sentiment, de procéder à une remise en ordre qui s'avère indispensable. » Lettre du 25 novembre 1950 de Gustave-Henri Lestel au ministre de l'Éducation Nationale[716].

Il ne manque ainsi pas de reprocher l'« *abandon* » des missions en matière de protection de la nature du ministère de l'Éducation Nationale au profit d'un membre nommé, en l'occurrence Henry Flon, qui semble avoir la mainmise sur l'ordre du jour du CNPN :

> « *Je demande que, par application de cet article [article 6 du décret de création du CNPN], l'Administration Centrale décide désormais elle-même de l'ordre du jour de ces séances, avec le même sérieux qu'elle apporte aux autres Commissions de la Direction, au lieu d'abandonner à M. Flon le souci d'en décider lui-même, et, ce faisant, comme il est déjà arrivé, de lui laisser la possibilités d'escamoter des débats sur des questions ayant fait l'objet de rapport ou de propositions de la part de membre du Conseil.* » Lettre du 25 novembre 1950 de Gustave-Henri Lestel au ministre de l'Éducation Nationale[717].

Gustave-Henri Lestel n'est pas le premier à se plaindre, pour des raisons un peu différentes, de l'attitude d'Henry Flon, comme l'illustre une note de l'inspecteur des Eaux et Forêts Rive résumant la séance du 3 juin 1949 :

> « *Par contre, comme le président remerciait tous les Ministères qui avaient contribué à cette manifestation, M. Flon <u>n'a pas dérogé à son habitude</u> en insistant sur le peu d'empressement témoigné par certains Ministères qu'il avait fallu en quelque sorte, harceler.* » Note de l'inspecteur général des Eaux et Forêts Rive du 9 juin 1949 pour M. le Directeur général des Eaux et Forêts[718] (souligné par nous).

Cette dernière lettre suggère le caractère plus militant d'une personnalité comme Henry Flon qui n'hésite pas à venir bousculer les administrations et souligner leur manque d'implication en matière de protection de la nature.

Par ailleurs, Henry Flon ne jouit pas de la même réputation scientifique que les autres membres nommés, ce que ne manque pas de relever Gustave-Henri Lestel lorsqu'il fait référence, dans cette même lettre, à la nécessité de nommer des personnes au profil moins « *tendancieux* » :

> « *En second lieu […] le Conseil National est composé de quatorze membres désignés, nommés pour une durée de quatre ans. […] Je demande que […] les membres de droit du Conseil soient […] invités à formuler leurs propositions. Ce procédé éviterait sans doute que, comme il est arrivé en 1947, une liste toute prête, qu'on peut craindre tendancieuse ou incomplète, soit présentée impromptue au Conseil et adoptée séance tenante.*
> *[…]*
> *Autrement dit, - et pour résumer, - il convient […] de reconstituer le Conseil en y faisant figurer <u>les personnalités vraiment qualifiées</u> susceptibles de participer effectivement à ces travaux, et ces personnalités seulement.* » Lettre du 25 novembre 1950 de Gustave-Henri Lestel au ministre de l'Éducation Nationale[719] (souligné par nous).

---

[716] Fonds Roger Heim disponible au Muséum National d'Histoire Naturel, en cours de traitement par le service des archives.
[717] Fonds Roger Heim disponible au Muséum National d'Histoire Naturel, en cours de traitement par le service des archives.
[718] Fonds 19800400/15 disponible aux Archives Nationales.
[719] Fonds Roger Heim disponible au Muséum National d'Histoire Naturel, en cours de traitement par le service des archives.

Dans une autre lettre non datée qu'il adresse au ministre de l'Éducation Nationale il propose d'ailleurs de nouveaux noms pour faire partie du CNPN :

> « *Je me permets de signaler, à ce propos, combien il peut apparaître anormal que des hommes de valeur comme M. Le Professeur Caullery, de l'Académie des Sciences, une des gloires scientifiques françaises avec ses travaux sur la génétique, et de M. le Professeur Heim, de l'Institut (et sans doute prochainement directeur du Muséum National d'Histoire Naturelle) aient été, volontairement ou non, écartés de ce Conseil lors de sa création.* » Lettre non datée de Gustave-Henri Lestel au ministre de l'Éducation Nationale[720].

Difficile de déterminer les raisons précises pour lesquelles Gustave-Henri Lestel s'en prend à Henry Flon, personnalité on le rappelle à l'origine du CNPN et membre le plus actif du conseil (voir Tableau 5).

Ces reproches adressés envers la personne d'Henry Flon peuvent s'interpréter aussi bien comme un souhait d'améliorer l'action de cette instance en misant sur une plus forte légitimité scientifique et sur une organisation plus habituelle des instances consultatives du ministère de l'Éducation Nationale que comme un moyen d'écarter un membre au tempérament difficile et n'appartenant pas à l'administration. Cette dernière hypothèse est d'autant plus crédible que la mainmise d'Henry Flon sur l'action du CNPN et du CP entraîne bien pour Gustave-Henri Lestel une perte de responsabilité et de centralité au sein de la politique des sites qu'il était chargé de mettre en œuvre.

Il s'agit donc d'être prudent quant aux motivations qui conduisent ce fonctionnaire à dénoncer la responsabilité d'Henry Flon dans le manque de résultat du CNPN. Toujours est-il que Gustave-Henri Lestel obtint finalement gain de cause puisqu'Henry Flon, s'il fut bien nommé à nouveau au CNPN, perdit sa place lors de la désignation des membres destinés à composer le deuxième CP. Notons que ceci ne l'empêcha pas d'être présent aux séances du CP du 14 mars 1957 et du 19 juin 1959 en tant que rapporteur général de la Commission Consultative des Réserves Artistiques et Biologiques de la Forêt de Fontainebleau pour évoquer le projet d'Autoroute du Sud qui menace le massif de Fontainebleau et que nous aurons l'occasion de discuter plus en détail (voir Chapitre 6).

2. Un CP de plus en plus « expert »

Lors de la séance du 25 janvier 1951, pour laquelle nous n'avons pu accéder qu'à l'ordre du jour, une nouvelle élection du CP a lieu. La présidence est alors donnée au directeur général des Eaux et Forêts, et ce au moins jusqu'en 1959, dernière séance à laquelle nous avons pu accéder jusqu'à 1967.

Comme le souhaitait Gustave-Henri Lestel, les membres nommés se renouvellent. Ce sont alors Henry Flon, Henri Humbert et André Billy qui laissent leur place au sein du CP à deux botanistes : Pierre Chouard et Henri Gaussen. Durant ce mandat, et en dépit de la « *remise en ordre* » souhaitée par Gustave-Henri Lestel, nous n'avons pas observé une activité plus importante du CP (voir Figure 13) ni de meilleurs résultats en matière législative et règlementaire. Comme nous aurons l'occasion de le voir par la suite (voir Chapitre 5), il faut en effet attendre 1957, soit dix ans après la création du CNPN, pour que l'outil réserve naturelle soit finalement créé.

[720] Fonds Roger Heim disponible au Muséum National d'Histoire Naturel, en cours de traitement par le service des archives.

En ce qui concerne le mandat suivant, nous nous sommes basés sur les deux seuls comptes rendus de séance du CP que nous avons pu obtenir et datés du 14 mars 1957[721] et du 19 juin 1959[722]. La liste des membres du CP présents témoigne de la nomination d'un nouveau membre, Jacques Berlioz, ornithologue au MNHN. Avec Clément Bressou, ils sont donc deux zoologistes à siéger au CNPN.

En raison de l'absence des feuilles de présence du CP durant la période allant de 1959 à 1966, il n'a pas été possible de préjuger de l'évolution de sa composition durant cette période.

Le retour des comptes rendus du CP coïncide avec l'élection de ses nouveaux membres lors de la séance du CNPN du 15 février 1967[723]. Son organisation évolue sensiblement avec d'une part, un désinvestissement de la part des directeurs d'administration, sans que la raison ne soit évoquée :

> « *M. Querrien […] rappelle que lui-même ainsi que M. le Directeur de l'Espace Rural ont décidé de ne plus faire partie de cette Section permanente.* » Séance du CNPN du 15 février 1967, « Désignation par les membres du CNPN de la Section Permanente »[724].

Ce sont désormais les seuls fonctionnaires chargés des sites au ministère des Affaires Culturelles et des forêts au ministère de l'Agriculture qui seront « *associés* » aux séances du CP, pour reprendre les termes utilisés. Compte-tenu du contexte favorable à l'émergence des enjeux de protection de la nature au sein des administrations (voir Section 2), cette désaffection des directeurs de l'Administration est quelque peu paradoxale.

Ceci ne signifie néanmoins pas l'abandon de la représentation des administrations au sein du CP. Jusqu'en 1971, au moins un représentant de la direction de l'Architecture et de l'Agriculture fut présent aux 17 réunions du CP de cette période. Par ailleurs, il est aussi intéressant de noter la présence à 7 réunions du CP d'un représentant de la DATAR, sans qu'il ait été possible toutefois de déterminer si ce représentant aurait pu participer aux votes des décisions, ces derniers n'étant quasiment jamais retranscris dans les comptes rendus.

On assiste en parallèle à une augmentation du nombre de membres nommés au sein du CP. Pour leur élection, il est procédé à un vote dont les résultats sont exceptionnellement retranscrits dans le compte rendu[725]. Parmi les membres élus, Henry Flon occupe de nouveau le poste de secrétaire[726]. A ses côtés, le CP compte 7 autres personnalités scientifiques : un géographe, Jean Dresch[727], deux zoologistes, Paul Vayssière et Jacques Berlioz, un vétérinaire, Clément Bressou, deux botanistes, Pierre Chouard et Henri Gaussen et le directeur du Muséum National d'Histoire Naturelle. De la même manière qu'au CNPN, ce dernier se fit représenter durant ce mandat par Jean Dorst, Théodore Monod ou Jacques Nouvel (voir plus haut). Notons aussi l'élection de François Vidron, secrétaire général du Conseil Supérieur de la Chasse (voir plus haut), qui illustre bien les liens possibles entre la communauté

---

[721] Fonds 19890126/101 versé par la Sous-direction des sites et des espaces protégés, disponible aux Archives Nationales de Pierrefitte-sur-Seine.
[722] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[723] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[724] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[725] « *Les candidatures de MM. Vayssière, Fontaine et Dresch recueillent 25 voix, celles de MM. Berlioz et Vidron, 24 voix, celles de MM. Bressou et Flon, 22 voix, celles de MM. Chouard et Gaussen, 21 voix.*
4 voix se sont portées sur M. Heim, 3 sur M. Sorlin, 1 sur M. Emberger, M.L.Ph. May, M. Hue, M. Caquot, M. Monod. » Séance du CNPN du 15 février 1967, « Désignation par les membres du CNPN de la Section Permanente » (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[726] Compte-tenu de l'absence de compte rendu pour le mandat précédent, il n'a pas été possible de déterminer si ce dernier avait déjà fait son retour au sein du CP ou non.
[727] Notons que c'est la première fois qu'un géographe est élu au CNPN.

des protecteurs de la nature et celle des chasseurs. Ce sont respectivement Clément Bressou et Paul Vayssière qui occuperont les postes de président et de vice-président.

L'année 1971 et la création du ministère de l'Environnement représente un nouveau changement pour la Section Permanente. En effet, à partir de cette date, plus aucun représentant du ministère de l'Agriculture ne participa aux réunions du CP. Le transfert de la direction générale de la Protection de la Nature du ministère de l'Agriculture au ministère de l'Environnement a ainsi conduit à l'absence de représentation des intérêts agricoles au sein du CP.

Le ministère des Affaires Culturelles ne fut pour sa part représenté qu'à la première réunion du CP, celle du 8 juin 1971.

Finalement, seuls les services du ministère de l'Environnement chargés de la protection de la nature furent présents à partir de 1971.

Avec la création du ministère de l'Environnement, on observe donc, comme on avait pu le souligner dans une moindre mesure pour le CNPN (voir Section 2) une désaffection de la thématique de protection de la nature par les ministères qui en partageaient auparavant la charge.

Jusqu'à sa réforme de 1976, sa composition resta la même qu'en 1967, en dehors du non-renouvellement de François Vidron en 1971 dont nous n'avons pas pu déterminer la raison précise.

En dehors d'Henri Gaussen, qui ne fut présent qu'à 30 % des réunions, probablement en raison de son éloignement géographique, tous les autres membres firent preuve d'une assiduité importante aux réunions du CP avec un taux de présence d'au moins 50 % durant leurs mandats. Notons que ces membres nommés du CP sont aussi les plus présents aux réunions du CNPN. Il est raisonnable de penser que ce sont bien ces membres nommés qui participèrent le plus à l'activité du conseil et à sa dynamique que nous aurons l'occasion de détailler dans les deux chapitres suivants. Ce sont en effet ces derniers qui déterminèrent nombre de sujets méritant d'être traités en séance plénière, qui nommèrent les rapporteurs chargés de traiter ces dossiers et qui agirent même parfois directement au nom du Conseil dans certaines de ces affaires (voir Chapitre 5 et Chapitre 6). Ils contribuèrent par ailleurs régulièrement à alerter les autres membres, dont l'administration, lorsque de potentielles menaces se faisaient sentir sur les milieux naturels, la faune ou la flore. Nous aurons donc l'occasion de revenir plus longuement dans la suite de cette thèse sur leur action concrète.

Avant cela, nous souhaitions dans une dernière section de ce chapitre évoquer l'existence d'un réseau informel d'acteurs qui s'est mis en place tout au long de la période étudiée. Comme nous allons le voir, les membres du CNPN se reposent en effet sur un certain nombre de personnalités extérieures au conseil mais qui se révélèrent être essentielles à son fonctionnement. La sous-section suivante nous donnera ainsi une occasion de commencer à rentrer plus en détail dans le fonctionnement de cette instance.

Section 5. Le réseau informel du CNPN, des acteurs indispensables à la mise en œuvre des missions du conseil

Après avoir présenté dans les sections précédentes l'ensemble des membres du CNPN et détaillé la composition de son CP, l'analyse des comptes rendus de réunion fit aussi apparaître l'action d'un certain nombre d'acteurs non mentionnés dans le décret de création du CNPN qui jouèrent pourtant un rôle essentiel dans la mise en œuvre des missions et des décisions du CNPN.

Chargés de donner des avis sur « *les mesures propres à assurer la protection et l'aménagement en parcs nationaux et réserves des parties du territoire* »[728], les membres du CNPN se sont dotés à la fois d'un réseau informel d'acteurs leur permettant de s'informer sur les sites intéressants à protéger mais ont aussi su s'appuyer sur les services territoriaux de ses administrations de tutelles pour appliquer leurs avis.

1. Des membres nommés qui assurent seuls l'action du CNPN (1947-1959)

Durant ses premières années d'existence, le CNPN semble fonctionner en vase clos. A partir des données récoltées, jusqu'en 1959, les sujets inscrits à l'ordre du jour sont le plus souvent le fruit de l'intervention des membres nommés du CNPN, comme l'illustrent par exemple ces quelques extraits :

> « *M. Bressou signale que les Services des Ponts et Chassées envisagent la création d'une route touristique le long du littoral (ancienne digue à la Mer transformée). Ce projet entrainerait des répercussions graves pour les oiseaux.*
> *Une intervention du Conseil auprès des services responsables paraît tout à fait souhaitable. M. Bressou donnera tous renseignements supplémentaires utiles à ce sujet*. » Séance du 29 juin 1951, « Camargue »[729].

> « *M. Gaussen exprime ses craintes en ce qui concerne l'utilisation éventuelle par Electricité de France des eaux de Cauterets pour alimenter l'usine de Pragnières.* » Séance du CNPN du 24 janvier 1952[730].

> « *M. Chouard demande que des mesures de sauvegarde soient prises en faveur des corniches des poudingues de Nemours auxquelles l'installation de camps de vacances et de lotissements portent une grave atteinte.* » Séance du CNPN du 18 février 1953[731].

> « *M. Guinier signale à l'attention de l'assemblée les menaces résultant pour la région des "Faux de Verzy" (Marne) des fréquentes visites des promeneurs*. » Séance du CP du 18 mai 1954[732].

Les sociétés savantes et institutions auxquelles ils appartiennent leur permettent très probablement d'être tenus au courant des menaces pesant sur certains sites. Il n'est ainsi pas étonnant de voir Clément Bressou, qui fut le directeur des réserves naturelles de la Société Nationale d'Acclimatation avant la seconde guerre mondiale, s'inquiéter de l'avenir de la Camargue[733]. Il n'est pas non plus surprenant de voir Henri Gaussen, botaniste spécialiste des Pyrénées et travaillant à l'université de Toulouse, s'intéresser à l'avenir de la vallée de Cauterets dans les Hautes-Pyrénées.

En dehors de la séance du 24 janvier 1952, durant laquelle un botaniste extérieur au conseil, Gabriel Tallon, vint présenter un rapport sur l'impact de la riziculture sur la réserve naturelle de Camargue, ce sont toujours les membres du CNPN qui rapportent les sujets inscrits à l'ordre du jour devant l'assemblée[734].

---

[728] Article 1er du décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10433-10434).
[729] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[730] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[731] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[732] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[733] Rappelons en effet que la Camargue fut la première réserve naturelle créée par la Société Nationale d'Acclimatation en 1929 (voir Chapitre 1, Section 2).
[734] A noter que dans le cas de la protection du Boréon, si le rapport concernant les réserves naturelles à créer est bien présenté par les membres nommés lors de la séance du CNPN du 29 juin 1950, ce dernier fut rédigé par un

Comme nous aurons l'occasion de le voir par la suite, les membres nommés se déplacent d'ailleurs bien souvent eux-mêmes sur le terrain pour négocier les mesures de protection de certains sites et faire avancer les dossiers (e.g. protection du massif du Boréon (06), protection des dunes d'Excenevex (74), voir Chapitre 5).

Durant ses premières années, l'activité du CNPN semble donc avant tout se reposer sur les informations et le temps consacré par les membres nommés au traitement des dossiers qu'ils contribuent eux-mêmes à inscrire à l'ordre du jour.

Cette situation perdura jusqu'à la fin des années 1950[735]. A partir de 1959 au moins, le CNPN s'organisa en effet pour partager les responsabilités des membres nommés avec un ensemble d'acteurs scientifiques répartis sur l'ensemble du territoire, les « membres correspondants ».

2. Les membres correspondants : profiter des réseaux scientifiques locaux pour faciliter l'action du CNPN

2.1. Les membres correspondants : relais territoriaux des experts parisiens

Si jusqu'alors, la présence de membres extérieurs restait l'exception[736], à partir de 1959, la contribution d'experts n'appartenant pas au CNPN devient la norme. Ils se chargent alors de rapporter l'essentiel des dossiers inscrits à l'ordre du jour du CNPN.

Lors de la séance du CNPN du 16 janvier 1959, c'est Pierre Lapadu-Hargues, professeur de minéralogie à la Faculté des Sciences de Clermont Ferrand, qui vient présenter son rapport sur la protection de la Chaîne des Dômes. Le 19 juin 1959, lors de la séance du CP, c'est Richard Moreau, « *Maître de Conférence à la Faculté des Sciences de Besançon* » qui est nommé en qualité de rapporteur sur la protection des tourbières dans le Jura. Ce sujet fait suite à un vœu émis lors du Congrès national du Comité des Travaux Historiques et Scientifiques et transmis au directeur général des Eaux et Forêts. Cet exemple montre bien que l'inscription d'un sujet à l'ordre du jour trouve aussi son origine à partir de la fin des années 1950 dans l'intervention d'acteurs n'appartenant pas au CNPN.

Un certain nombre de tâches qui auparavant incombaient aux membres du CNPN, et notamment aux membres nommés, se voient donc déléguées en règle générale à des universitaires disposés à traiter des différents dossiers de protection de la nature qui peuvent leur être confié. De 14 membres nommés, la mobilisation d'experts extérieurs au conseil démultiplie nécessairement les capacités d'informations et d'actions du CNPN.

Ces universitaires constituent aussi un moyen de représenter le CNPN à l'échelle locale. Cette même année, lors d'une discussion sur les moyens à mettre en œuvre pour l'application de la loi du 1er juillet 1957 créant les réserves naturelles, le CP se saisit du problème de la représentation du conseil au niveau des Commissions Départementales des Sites, Perspectives et Paysages (pour plus de détails

membre extérieur au CNPN, Paul Ozenda, qui participa en compagnie des membres nommés du CNPN au voyage de la Société Botanique de France dans le massif du Boréon (voir Chapitre 5).

[735] La consultation des archives n'a pas permis de déterminer une date précise compte-tenu de la rareté des comptes rendus de réunion entre 1954 et 1959. Si nous identifions un virage à partir de 1959, il est probable que ce changement se soit en réalité opéré durant la seconde moitié des années 1950.

[736] En plus de la présence de Gabriel Tallon lors de la séance du CNPN du 24 janvier 1952 (voir plus haut), notons aussi celles durant cette séance des directeurs de la Production Agricole et du Génie Rural du ministère de l'Agriculture et d'un représentant de l'ingénieur du génie rural à Arles pour échanger avec les membres du CNPN sur les menaces de la riziculture en Camargue. Mentionnons aussi la présence de représentants d'Electricité De France (EDF) lors des séances du CNPN du 9 juin 1953 et du 22 juin 1953 pour discuter du projet d'aménagement hydroélectrique de la Basse-Durance.

sur ces commissions, voir Section 2). Comme nous aurons l'occasion de le détailler par la suite, la possibilité de créer des réserves naturelles se basait à l'époque sur les mêmes principes que pour l'inscription ou le classement d'un site. Les commissions départementales des sites devaient alors jouer un rôle clé dans l'établissement de ces réserves naturelles. Pour espérer organiser la politique des réserves naturelles, le CNPN se devait donc d'y être représenté. Les deux naturalistes nommés par le préfet pour siéger dans cette commission devaient alors constituer les « *membres correspondants* » du CNPN sur les différents territoires, capable de faire remonter les dossiers majeurs au conseil.

Néanmoins, l'identification de ces membres ne se fit pas sans difficultés. Les conservateurs des bâtiments de France[737], à qui la mission fut confiée, eurent bien du mal à dresser une liste de naturalistes pour chaque département :

> « *[…] la plupart des Conservateurs ont rencontré de réelles difficultés sur le plan départemental pour proposer des personnalités compétentes [en matière de protection de la flore et de la faune].* » Séance du CNPN du 10 février 1960, « Désignation des membres Correspondants du Conseil National de la Protection de la Nature »[738].

Plusieurs facteurs nous semblent expliquer cette difficulté.

Rappelons d'une part que ces fonctionnaires étaient recrutés parmi « *les architectes inscrits à l'Ordre* »[739] et, dans leur grande majorité, n'étaient probablement ni familiers des thématiques de protection de la nature ni proche des réseaux naturalistes, ce qui ne facilita pas l'identification de membres correspondants du CNPN.

D'autre part, il est aussi évident que la couverture en matière d'expertise naturaliste était très hétérogène en fonction des départements. L'absence d'université au sein ou à proximité de certains départements est probablement un facteur déterminant dans la présence ou non d'un réseau de naturalistes actifs sur les territoires.

En dépit de ces difficultés, et bien que les réponses aient été jugées « *fragmentaires* » par Clément Bressou qui rapporta l'affaire devant le CNPN, cette mission aboutit à la désignation de 29 « *membres correspondants régionaux du Conseil* »[740] pour seconder les experts parisiens du CNPN.

La première liste, élaborée en 1962, couvre les environs de Lille, Caen, Rennes, Nantes, Tours, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Aix-Marseille, Grenoble, Lyon, Clermont-Ferrand, Strasbourg et Dijon. Notons dans cette liste la présence de plusieurs membres non-parisiens du CNPN : Henri Gaussen pour Toulouse, Louis Emberger pour Montpellier et Jean-Edouard Gobert pour Grenoble.

Parmi les 26 autres membres nommés, 16 occupent des responsabilités scientifiques dont 15 dans des universités et un qui dirige le laboratoire de recherche océanologique de Banyuls. Quatre sont conservateurs dans des muséums d'histoire naturelle et deux sont membres de la Société pour l'Étude et la Protection de la Nature en Bretagne[741]. Pour trois d'entre eux, aucun poste n'est précisé. Si nous n'avons pas pu déterminer pour chacun des départements si leur nomination au sein des Commissions Départementales des Sites avait bien eu lieu, nombre de ces correspondants furent en

---

[737] Ces derniers font partie du corps des Architectes des Bâtiments de France créé en 1946 (voir Section 1 de ce chapitre). Ils sont à la tête des Agences de Bâtiments de France créées dans chaque département depuis le décret n°46-271 du 21 février 1946 portant organisation d'agences des bâtiments de France.

[738] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

[739] Article 3 du décret n°46-271 du 21 février 1946 portant organisation d'agences des bâtiments de France (J.O.R.F. du 22 février 1946, p.1577).

[740] Séance du CNPN du 12 janvier 1962 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

[741] Créée en 1958, elle est l'une des premières associations de protection de la nature locale.

tout cas nommés rapporteurs sur différents dossiers traités au cours des séances qui suivirent. Ils permirent ainsi de partager les responsabilités en matière de protection de la nature à des experts non-membres du CNPN et d'organiser plus efficacement l'action du conseil.

2.2. Les membres correspondants : une ressource peu coûteuse pour rationaliser l'action du CNPN

En dehors de ce rôle d'appui aux membres du CNPN pour le rapportage des dossiers de protection, les correspondants devaient aussi jouer un rôle de connaissance et de veille sur les territoires.

Au début des années 1960, l'intérêt de se doter d'un inventaire des zones à protéger est considéré comme un sujet prioritaire par les membres du CNPN, aussi parmi les membres nommés comme Pierre Chouard que parmi les membres de l'administration :

> « *M. le Professeur Chouard [membre nommé] expose aux membres du Conseil que la notion de "prospective" de la Protection de la Nature implique celle de prévision et de planification. L'inventaire des zones à protéger permet de résoudre en temps utile, les différents problèmes susceptibles de se présenter.* » Séance du CNPN du 7 novembre 1962, « Rôle et mission des représentants du Conseil National de la Protection de la Nature »[742].

> « *Mme Sialelli [représentante du ministère de la Construction] souligne l'importance et l'urgence que présente l'élaboration de listes de "Réserves Naturelles" c'est-à-dire, dans son acceptation la plus large de réserve de nature, de tranquillité, de contact où l'urbanisation n'est pas souhaitable.* » Séance du CNPN du 7 novembre 1962, « Rôle et mission des représentants du Conseil National de la Protection de la Nature »[743].

Lors de cette même séance, un vœu[744] est d'ailleurs émis par les membres du CNPN pour la réalisation de cet inventaire :

> « *A la suite d'un long échange de vues […] les membres du Conseil, considérant l'insuffisance des moyens actuels de réaliser un inventaire d'ensemble émettent à l'unanimité le vœu formel que l'Administration (et en particulier le Service des Sites) soit dotée, tant au point de vue personnel qu'au point de vue matériel, des moyens pratiques de nature à permettre la réalisation d'un inventaire et l'élaboration d'une doctrine.* »[745]

Par la constitution de cet inventaire, l'objectif était de procéder à une action plus méthodique et préventive concernant la protection des milieux naturels.

Néanmoins, comme l'illustre le vœu du CNPN, l'administration des sites n'est pas suffisamment dotée pour assumer seule une mission de cette ampleur. Rappelons en effet que l'administration des sites n'est composée que de quelques fonctionnaires à l'échelle de la direction de l'Architecture qui s'occupent pour un certain nombre d'entre eux également des missions concernant les monuments historiques. De plus, comme nous l'avons déjà vu, les Architectes des Bâtiments de France, services territoriaux de la direction de l'Architecture, ne sont pas spécialement formés pour identifier les sites d'intérêt scientifique. Nous ignorons la raison pour laquelle il ne fut pas proposé de faire appel aux ingénieur des Eaux et Forêts des conservations régionales, bien mieux dotés et formés

[742] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[743] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[744] Nous verrons dans la section suivante qu'en l'absence de pouvoir décisionnaire, ce système de vœu, hérité probablement du fonctionnement des conférences internationales sur la protection de la nature, fait partie des modalités principales d'action de la part du CNPN.
[745] Séance du CNPN du 7 novembre 1962, « Rôle et mission des représentants du Conseil National de la Protection de la Nature » (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

pour mener cette mission à bien (voir Section 2). Ce sont finalement à ces correspondants régionaux nouvellement nommés à qui le CNPN décida de confier la tâche d'identifier les milieux d'intérêt à protéger :

> « *En conséquence, le Président propose que les correspondants régionaux du Conseil soient invités à dresser une liste des sites à préserver au titre de la protection de la nature, le Conseil se réservant la possibilité de faire ultérieurement un tri parmi les propositions formulées et d'établir un inventaire définitif.* » Séance du CNPN du 19 juin 1963, « Examen d'une première liste de territoires sur lesquels des mesures de protection de la nature sont envisagées »[746].

Il fut donc choisi de faire appel à des membres extérieurs au CNPN et à l'administration, et qui plus est de façon bénévole, pour remplir certaines missions nécessaires à une action plus systématique du CNPN en matière de protection de la nature.

Nous détaillons dans la suite leur rôle dans deux dossiers en particulier, celui du pré-inventaire des richesses naturelles et celui de l'aménagement de la côté Languedocienne.

Le cas du pré-inventaire des richesses naturelles

Le vœu émis par le CNPN en 1962 préfigure bien le souhait des membres du CNPN de rationaliser l'action en matière de protection de la nature.

Les missions du CNPN furent jusqu'ici principalement portées par le dynamisme de quelques membres nommés dont l'action était probablement limitée par leurs connaissances de certains milieux et leurs domaines respectifs d'expertise. Qui plus est, et bien qu'ils se déplacent régulièrement sur le terrain dans le cadre de diverses activités comme celles des réunions de la Société Française de Botanique, la plupart sont parisiens et n'ont donc qu'une connaissance limitée des menaces qui peuvent peser à l'échelle locale sur l'ensemble de la France.

Il n'existe pas à l'époque de système d'information organisé et couvrant l'ensemble de la France pour faire remonter les dossiers les plus urgents ou les territoires d'intérêt à protéger. Seuls des affaires concernant des territoires déjà protégés sont susceptibles d'être inscrits à l'ordre du jour.

La direction de l'Architecture, à travers la loi sur les sites, dispose en effet d'un instrument lui permettant d'être informée en cas de projets de modification d'un site inscrit ou classé. Pour rappel, dans le cas d'un site inscrit, l'administration doit être prévenue en cas de travaux susceptibles de modifier son aspect. En site classé, les travaux de ce type sont soumis à autorisation du Ministre en charge de la politique des sites.

A plusieurs reprises, c'est ainsi par l'intermédiaire de l'administration des sites que les membres du CNPN furent alertés sur des dossiers impactant certains milieux naturels :

> « *M. Sorlin expose par ailleurs au Conseil que la Compagnie d'Exploration Pétrolière a fait part à l'Administration de son intention d'exécuter sur le domaine de l'Amarée situé sur le territoire de la commune des Saintes-Maries-de-la-mer, des travaux de prospection sismique*. » Séance du CNPN du 7 novembre 1962, « Extension de la protection de la Camargue » (13)[747].

> « *M. Emberger fait connaître qu'un rapport lui a été demandé par la Direction de l'Architecture sur la question de savoir quelles conséquences la construction d'un émissaire destiné à*

[746] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[747] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

l'évacuation des effluents du réseau d'assainissement de l'agglomération de Vauvert et des déchets de fabrication des entreprises industrielles de cette commune pourraient comporter, au point de vue scientifique, pour les marais de la Souteyranne qui ont été inscrits sur l'Inventaire des Sites pittoresques et scientifiques du Gard par un arrêté du 15 octobre 1963. » Séance du CNPN du 2 juillet 1964, « Problèmes posés par la protection des marais de Vauvert »[748].

De manière analogue, et comme nous le verrons dans le dossier de la forêt de Fontainebleau (voir Chapitre 6), l'administration des Eaux et Forêts qui a la responsabilité de la gestion des forêts domaniales était probablement consulté pour tous projets affectant ces sites particuliers.

En dehors de ces territoires dont le statut particulier permettait d'offrir une certaine protection, les membres du CNPN restaient relativement démunis quant à l'identification de nouveaux territoires ou à la protection d'espaces plus communs, c'est-à-dire sans classement particulier. Pour pallier cet état de fait, il fut donc proposé de passer par les membres correspondants dont l'activité pourrait permettre une action plus systématique sur les territoires.

Un rapport de l'Inspection Générale des monuments historiques discuté lors de la séance du CNPN du 15 février 1967 ne manqua pas d'évoquer les limites d'une stratégie reposant exclusivement sur le travail bénévole d'universitaires et constata quelques années après l'absence de résultats en la matière :

« *La première des tâches à remplir pour alimenter utilement les délibérations du Conseil est de réaliser l'inventaire complet des richesses naturelles de la France.*
[…]
Dans ce souci, le Conseil National avait désigné vers 1960 un certain nombre de correspondants régionaux dont la mission devait être de réunir la documentation nécessaire à l'information du Conseil National.
Pratiquement cette documentation n'a pas été fournie, si l'on excepte les excellentes études du Professeur Molinier sur la Camargue, du Professeur Lapadu-Hargues sur les volcans d'Auvergne, et de quelques propositions isolées pour le classement de tourbières.
On ne saurait en rendre responsables les correspondants du Conseil, qui sont en général des universitaires déjà surchargés de tâches ; il est évident que sans aide matérielle, ils ne seront pas en mesure d'accomplir la tâche immense qui leur a été assignée.
Il est donc devenu indispensable d'utiliser une autre méthode si l'on veut aboutir à des résultats positifs. » Essai d'une politique de protection de la nature en France, rapport de l'inspection générale des monuments historiques du 8 février 1967[749].

La réalisation de l'inventaire prévu depuis 1962 est ainsi reprise en main par l'administration à partir de 1967.

L'organisation matérielle du pré-inventaire des richesses naturelles occupa alors une grande partie des séances suivantes. Le CNPN fut chargé de coordonner la réalisation de cet inventaire avec l'administration des Sites et des Eaux et Forêts. Plusieurs réunions furent ainsi organisées pour élaborer le questionnaire type, les régions dans lesquelles une première expérimentation pourrait être réalisée, le financement de l'inventaire et la composition des groupes de travail régionaux. Plutôt que de se baser uniquement sur les correspondants du CNPN, les discussions aboutirent finalement sur

[748] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[749] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

l'option consistant à confier le rôle de coordination de l'inventaire à l'échelle départementale aux préfets qui seraient assistés de commissions spécifiquement créées à cet effet.

L'ambition de cet inventaire était alors importante puisqu'il consistait à prospecter l'ensemble des sites présentant « *"un caractère original" du fait de leur flore, de leur faune, de leur géologie, de leur écologie, de leur valeur d'exemple d'occupations du sol par l'homme, de modes de vie ou d'usages techniques périmés* », cela « *sans préjuger de leur valeur relative* »[750]. Si, en 1975, l'inventaire aura permis d'identifier environ 13 000 sites, dont 8 700 à caractère biologique, la récolte des données fut malgré tout très hétérogène. En plus d'un certain nombre de problèmes méthodologiques[751], certains départements n'auront en effet même pas retourné leurs résultats. Devant l'ampleur du travail à mener, l'administration semble donc faire face à des problèmes analogues aux correspondants du CNPN quelques années plus tôt, c'est-à-dire le manque de ressources confiées à cet inventaire des sites.

Le CNPN fut par ailleurs dessaisi de la question après la création du ministère de l'environnement au profit du Centre Technique du Génie Rural des Eaux et Forêts (CTGREF)[752]. Les membres du CNPN ne furent alors pas ou peu informés sur les suites données à ce pré-inventaire, ce qui ne permit pas d'en faire un outil de prévention et de planification de la politique de protection de la nature tel que l'avait pensé originellement les membres du CNPN.

Ce pré-inventaire des richesses naturelles préfigura néanmoins la réalisation de l'inventaire des Zones Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF) (sur ce point, voir Jaffeux, 2015). Lancé en 1982, cet inventaire avait pour objectif d'identifier et de décrire sur l'ensemble du territoire national des secteurs de plus grand intérêt écologique. Ce dernier bénéficia probablement d'un contexte plus favorable à la protection qu'au cours des années 1960 qui reste une décennie durant laquelle les problèmes de protection de la nature sont relativement peu populaires.

Si cet exemple de l'utilisation des membres correspondants du CNPN s'est avéré moins fructueux qu'espéré, la mobilisation de ces experts externes semble porter ses fruits dans certains cas comme celui de l'aménagement de la côte Languedocienne.

Le cas de l'aménagement de la côte Languedocienne

Dès la nomination des correspondants régionaux du CNPN, le conseil propose d'expérimenter cette organisation déconcentrée du CNPN dans le projet d'aménagement de la Côte Languedocienne :

> « *Les membres du Conseil émettent en outre un avis favorable à la collaboration, dès les premières études du projet d'aménagement de la Côte du Languedoc, des représentants*

[750] Séance du CNPN du 21 octobre 1975, « Communication sur l'inventaire des richesses naturelles » (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

[751] « *D'ailleurs, même dans les meilleurs cas le Pré-inventaires manque d'homogénéité du fait d'une finesse d'enquête variable suivant les secteurs d'un même département ou encore du fait des compétences plus ou moins étendues dans leur spécialité des membres des commissions.* » Séance du CNPN du 21 octobre 1975, « Communication sur l'inventaire des richesses naturelles » (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

[752] « *A sa création, le ministère de l'Environnement reprit à son compte le pré-inventaire et en confia l'ensembel du classement et de l'exploitation à la division Protection de la Nature du Centre Technique du Génie Rural des Eaux et des Forêts (C.T.G.R.E.F.).* » (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

régionaux du Conseil de la Nature. » Séance du CNPN du 7 novembre 1962, « Rôle et mission des représentants du Conseil National de la Protection de la Nature »[753].

Le futur de la côte Languedocienne est déjà discuté depuis quelques années quand la DATAR lance sa première grande opération d'aménagement du territoire avec la création en 1963 d'une mission interministérielle d'aménagement du Languedoc-Roussillon, chargée d'établir un plan directeur d'aménagement. L'objectif d'une telle mission était d'aménager la côte du Languedoc encore faiblement urbanisée et infestée de moustiques en lançant un grand plan d'aménagement visant à faire de ce littoral un lieu important du tourisme balnéaire (pour plus d'informations sur ce projet, voir Merckelbagh, 2009).

Suite au vœu du CNPN, Louis Emberger, alors directeur du Centre d'Etudes Phytosociologiques et Ecologiques du CNRS de Montpellier, membre du CNPN et membre correspondant pour la région Languedoc Roussillon, fut chargé de coordonner la rédaction d'un rapport pour assurer la sauvegarde des milieux naturels les plus intéressants sur la côte Languedocienne. Plusieurs rapports sont alors établis à partir d'inventaires floristiques et sociologiques par l'équipe de Louis Emberger (pour plus d'informations, voir l'article de Louis Trabaud (1998) sur la réserve naturelle de Roque-Haute créée dans ce cadre).

Le premier rapport aboutit à l'identification de 12 zones littorales à protéger[754]. Ces propositions de classement furent validées par les membres du CNPN qui profitèrent de la discussion en séance pour « *attirer l'attention des pouvoirs publics […] sur la nécessité de constituer d'urgence les réserves naturelles préconisées dans le rapport de M. Emberger* »[755]. Le CNPN joua donc ici un rôle de validation des propositions d'un membre correspondant qui s'avère par ailleurs être aussi un membre nommé du CNPN.

Si tous les projets de classement n'aboutirent pas dans l'immédiat, on notera tout de même sur ces 12 propositions le classement en réserve naturelle de 3 d'entre elles[756] et le classement en site de 4 d'entre elles[757]. Deux autres sites bénéficièrent partiellement d'une inscription au titre des sites[758]. Ce cas précis aurait mérité une étude plus détaillée que nous n'avons malheureusement pas pu mener. Il illustre néanmoins le rôle susceptible d'être joué par les membres correspondants dans les problématiques d'aménagement du territoire à l'échelle locale.

Il suggère par ailleurs l'existence d'une association entre aménageurs et protecteurs de la nature, conformément au vœu formulé à la même époque par Jean Dorst dans son livre *Avant que nature meure* (voir Chapitre 3, section 2). On assiste ainsi à l'intégration des connaissances naturalistes dans un vaste projet d'aménagement du territoire consistant à exploiter les potentialités d'un territoire tout en n'excluant pas la nécessité d'une mise en réserve naturelle de ses parties les plus intéressantes biologiquement. Nous verrons que ce souhait de la part des membres du CNPN de s'intégrer dans les processus décisionnels d'équipement, en dehors d'un cadre légal bien stabilisé, est

[753] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[754] Pour plus de détails sur ces zones, voir Annexe 2.
[755] Séance du CNPN 13 mars 1969 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[756] Les réserves naturelles de Roque-Haute (19 novembre 1975), de l'Estagnol (9 décembre 1975) et du Mas Larrieu (17 juillet 1984).
[757] La pointe de l'Espiguette (19 septembre 1975), l'étang de Mauguio (28 décembre 1983), le bois des Aresquiers (5 décembre 1978), le massif de la Clape (9 mars 1973).
[758] En ce qui concerne la proposition de classement de l'étang de la Palme et la côte de la Franqui, seule la côte de la Franqui fut inscrit à l'inventaire des sites. En ce qui concerne la proposition de classement de l'étang de Leucate et de Salses, seul le plateau de Leucate fut inscrit à l'inventaire des sites.

fréquent et montre bien l'intérêt de ces protecteurs pour une protection de la nature qui n'aborde pas uniquement les espaces protégés mais se veut plus systémique et global (voir Chapitre 6).

En dehors de ces deux cas d'étude que nous avons rapidement présentés, il se révèle relativement difficile de faire un bilan de l'activité de ces experts extérieurs au CNPN à partir des seules archives que nous avons consultées. En dehors du rapportage des dossiers, les cas où le rôle joué par ces correspondants est mentionné dans les comptes rendus de réunion sont très rares. Ce fut semble-t-il le cas pour la protection des marais des Echets dans le département de l'Ain :

> « *Le Ministre d'Etat aux Affaires Culturelles n'ayant pas été représenté à la réunion que le Préfet de l'Ain avait organisée le 5 juin 1970 et prévenu par le correspondant du Conseil National de la Protection de la Nature que les dangers auxquels était exposé le Marais des Echets ne cessaient de croître, prenait la décision de prononcer une instance de classement dont l'effet devait être l'arrêt des travaux entrepris sur la zone méritant une protection.* »
> Séance du CP du 16 novembre 1970[759].

Ce cas d'intervention d'un membre correspondant dans le cadre d'une menace directe sur un site fut néanmoins le seul identifié dans les comptes rendus.

L'échelle d'études sur laquelle nous nous sommes concentrés, c'est-à-dire les réunions du CNPN, ne présagent néanmoins pas des actions que ces correspondants ont pu mener à une échelle plus locale en faveur de la protection « scientifique » de la nature. Nous ne pouvons ici que souligner une nouvelle fois l'intérêt qu'il y aurait à étudier les actions menées à l'échelle départementale par les Commissions départementales des sites dans la conduite de l'action publique en matière de protection de la nature sur la période précédant la création du ministère de l'Environnement.

En dehors de ces membres correspondants, qui participent à la mise en œuvre des vœux du CNPN, rappelons que le conseil a pu aussi se reposer sur l'organisation territoriale de ses administrations de tutelle, à savoir celle des sites et des Eaux et Forêts.

3. Des services territoriaux de l'administration des sites et des Eaux et Forêts mis à profit par le CNPN

3.1. Les Architectes des Bâtiments de France, relai de la direction de l'Architecture

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le mentionner (voir Section 2), le seul outil de protection à disposition des membres du CNPN pour protéger certains territoires se basent sur la législation sur les sites, bien que cet instrument ne soit pas explicitement mentionné dans le décret de création du CNPN. A ce titre, l'action du CNPN a pu bénéficier du soutien des Architectes des Bâtiments de France, chargés d'« *apporter [leur] concours au service des sites, perspectives et paysages* »[760].

Comme l'illustre ces quelques exemples, leurs services furent régulièrement requis pour instruire les dossiers de demande d'inscription ou de classement d'un site qui firent l'objet de discussions au cours des séances du CNPN :

> « *Le Conservateur Régional des Bâtiments de France sera saisi de nouveau, en vue de la constitution du dossier de classement et de son examen par la Commission départementale des*

[759] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[760] Article 9 du décret n° 46-271 du 21 février 1946 portant organisation d'agences des bBâtiments de France (J.O.R.F. du 22 février 1946, p.1577).

Sites, dans les meilleurs délais. » Séance du CP du 19 juin 1959, « Isère – Protection du Lac Luitel »[761].

« *Le Conservateur Régional des Bâtiments de France sera saisi en vue de la constitution du dossier de classement, et de son examen par la Commission départementale des sites, dans les meilleurs délais.* » Séance du CNPN du 23 mars 1961, « Dessèchement des Tourbières du Jura »[762].

« *M. Flon appelle l'attention du CNPN sur les projets d'implantation d'une route et d'un parking sur les dunes de Kéréma. M. Coumet indique qu'il a déjà signalé ce problème au conservateur régional des Bâtiments de France, qui sera informé, ajoute M. Robin, de l'intérêt que le CNPN porte à cette affaire.* » Séance du CNPN du 21 décembre 1967[763].

Si nous n'avons pas trouvé de mention explicite dans les comptes rendus de réunion du CNPN avant 1959, l'analyse détaillée de certains cas d'étude (voir notamment la protection des dunes de Sciez dans le Chapitre 5) montre bien que ceux-ci sont sollicités avant 1959 pour faire avancer certains dossiers de protection à l'échelle locale.

Notons cependant que pour Jacques Houlet, ancien sous-directeur des sites et paysages (cité dans Chardigny et Lebreton, 1994, p.292), ces Architectes des Bâtiments de France n'étaient « *nommés qu'au compte-goutte* ». Il est donc probable que l'augmentation de leur nombre a aussi facilité leur mobilisation pour mettre en œuvre les vœux du CNPN.

Le CNPN put aussi compter dans certains cas particuliers sur l'organisation territoriale de l'administration des Eaux et Forêts.

3.2. Les ingénieurs des conservations des Eaux et Forêts

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'administration des Eaux et Forêts était organisée jusqu'à la création des Directions Départementales de l'Agriculture en Conservations. Ces dernières, au nombre de 37, couvraient un ou plusieurs départements et avaient la charge de la gestion des forêts domaniales et soumises au régime forestier sur leur circonscription.

Comme nous avons pu le voir dans le cas de la forêt de Fontainebleau (voir Chapitre 2), les règlements d'aménagement des forêts domaniales ou soumises au régime forestier pouvaient aussi constituer des instruments destinés à protéger certaines parties jugées biologiquement intéressante. Au sein de ces territoires particuliers, les membres du CNPN purent aussi s'appuyer sur le soutien des ingénieurs des Eaux et Forêts pour contrôler le respect des interdictions ou une mise en œuvre des modalités de gestion et de protection particulières prises sur l'avis des membres du CNPN.

Ce fut par exemple le cas pour la protection du massif du Boréon, pour lequel nous avions déjà souligné l'intervention du directeur des Eaux et Forêts de l'époque :

« *M. du Vignaux affirme que le Conservateur des Eaux et Forêts de la région mettra tout en œuvre pour réaliser les vœux de l'assemblée ici présente*. » Séance du CNPN du 29 juin 1950, « Haute-Vallée de la Vésubie » (06)[764].

[761] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[762] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[763] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[764] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, ces ingénieurs des Eaux et Forêts furent aussi mobilisés dans le cas de la protection du massif de la Sainte-Baume situé également dans les alpes maritimes.

Les liens que le conseil entretien avec l'administration des Sites et des Eaux et Forêts permettent donc de mettre en œuvre un certain nombre de mesures de protection que le seul décret de création ne prévoyait pas et sur lesquels nous allons revenir plus longuement dans le chapitre suivant.

CONCLUSION

Ce chapitre nous a permis de présenter en détail le réseau d'acteurs qui compose le CNPN durant la période que nous allons étudier dans les chapitres suivants, à savoir depuis la création du conseil et jusqu'à la création du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement, marqueur d'une impulsion nouvelle donnée à cette problématique.

Le CNPN, chargé de fournir des recommandations à l'administration quant aux moyens à mettre en œuvre pour protéger les zones « *d'un intérêt scientifique ou technique remarquable* »[765], bénéficia surtout à l'administration des sites qui ne s'était pas véritablement dotée des ressources expertes essentielles à la mise en œuvre d'une politique des sites basée sur des critères scientifiques. C'est d'ailleurs cette dernière qui fut la principale utilisatrice des avis du CNPN. Le CNPN vint donc combler un besoin, sans pour autant s'intégrer dans un paysage institutionnel inoccupé en matière de protection de la nature.

Comme nous l'avions déjà mentionné dans le premier chapitre de cette thèse, la protection de la nature était déjà une problématique ponctuellement prise en charge par l'administration des Eaux et Forêts et par l'administration des Sites, dans une perspective jusqu'alors surtout paysagère pour la seconde. Le CNPN vint donc, si ce n'est contester, au moins partager et redistribuer les responsabilités en matière de protection de la nature.

L'intégration du CNPN dans le paysage institutionnel de l'époque n'était pourtant pas à première vue évidente. Au moment de sa création, le CNPN n'était en effet intégré dans aucune procédure légale existante. S'il fut donné au conseil la responsabilité de proposer une législation en matière de réserves naturelles et de parcs nationaux, cette mission n'aboutit respectivement qu'en 1957[766] et 1960[767].

Malgré tout, et comme nous aurons l'occasion de le voir dans les chapitres suivants, le conseil assuma dans l'intervalle diverses missions qui se révèlèrent dépasser du cadre légal du décret de création du CNPN pris dans son sens le plus strict. Une telle situation ne fut possible que grâce aux relations entretenus avec l'administration des Sites qui, comme nous le verrons, fut la plus encline à intégrer le CNPN dans les procédures déjà existantes d'inscription et de classement des sites.

Cette intégration du conseil fut très probablement facilitée par la réputation scientifique prestigieuse des membres nommés. De part leur activité professionnelle au sein de diverses institutions scientifiques mais aussi leur implication active et, rappelons-le, bénévole, dans l'activité de cette instance de consultation, ils jouent à la fois le rôle de *knowledge producers* et de *knowledge brokers*. Cette double casquette leur permit de constituer des interlocuteurs crédibles aux yeux des administrations et de faciliter l'institutionnalisation du CNPN, y compris dans des missions qui dépassent une lecture stricte de celles édictées dans le décret de création.

La redistribution des responsabilités induite par la création du CNPN se fit donc au profit des membres nommés qui assumèrent un rôle essentiel dans la conduite des actions du conseil. Ils trouvèrent probablement dans cet engagement un certain intérêt puisque le CNPN permit la mise à

[765] Décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10433-10434).
[766] Loi n°57-740 du 1er juillet 1957 complétant la loi du 2 mai 1930 réorganisant la protection des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (J.O.R.F. du 1er et 2 juillet 1957, p.6530).
[767] Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux (J.O.R.F. du 23 juillet 1960, p.6751-6752).

l'agenda et l'appui des ressources de l'État sur un certain nombre de problèmes qu'ils contribuent à visibiliser et dans lesquels ils s'investissent particulièrement, y compris à titre personnel ou associatif.

Le CNPN ne constitue donc pas une instance de consultation traditionnelle dans laquelle le gouvernement ou l'administration recueillent l'avis d'experts sur des sujets qu'ils auraient déterminés ou qui nécessiteraient une expertise particulière. En raison probablement du manque d'expertise de l'administration sur l'« intérêt scientifique » des milieux naturels, les membres nommés jouissent d'une grande latitude dans l'organisation et les priorités données à l'action du CNPN, ce qui explique probablement l'interprétation extensive de certaines des missions initialement confiées au conseil et que nous aurons l'occasion de détailler plus en détail dans les deux chapitres suivants.

Au terme de ce chapitre et de l'analyse de l'évolution de sa composition, il nous semble intéressant de distinguer différentes phases dans l'institutionnalisation du CNPN.

La première est celle qui commence à la création du CNPN et s'achève dans la seconde moitié des années 1950. Elle correspond à une période méconnue de la littérature en matière de protection de la nature, probablement car l'action publique en la matière est conduite par un nombre extrêmement restreint d'acteurs. Comme nous aurons l'occasion de le voir dans les deux chapitres suivants, ce sont les membres nommés qui assurent à la fois le rôle de conseil de l'administration mais aussi celui d'assurer la mise en œuvre des réserves naturelles et des parcs nationaux. L'administration des sites ne semble pas disposer de ressources suffisantes pour mettre en œuvre une politique ambitieuse de protection de la nature et l'administration des Eaux et Forêts est plutôt tournée vers l'exploitation que vers la protection, malgré la proactivité en la matière de son directeur général.

La deuxième démarre à la fin des années 1950 et se termine à la création du ministère de l'Environnement en 1971. Après une phase d'installation durant laquelle le CNPN semble se baser uniquement sur les ressources de ses membres nommés, un virage visant à rationaliser la politique de protection de la nature semble être engagé. Comme nous le verrons dans les chapitres suivants, les membres du CNPN délaissent quelque peu leur mission de protection au cas par cas de sites particuliers pour réfléchir à une action plus efficace en matière de protection de la nature. Ils se dotent pour cela d'un réseau de membres correspondants et tentent de lancer un premier inventaire destiné à hiérarchiser les priorités. Une nouvelle fois, le manque de ressources financières et humaines vient freiner la réalisation de telles ambitions. Notons que cette période correspond aussi à une diversification des missions des membres du CNPN amenés à se prononcer sur les projets de parcs nationaux et de parcs naturels régionaux.

Enfin, la troisième période débute à partir de 1971 et se poursuit jusqu'à la première réforme du CNPN en 1976. Si nous aurons l'occasion dans la suite d'aborder plus en détail l'activité du CNPN durant cette période[768], mais nous pouvons d'ores et déjà noter que la création du ministère de l'Environnement vient renforcer une dynamique déjà perceptible depuis la fin des années 1960 d'une activité plus importante du CNPN et d'un intérêt croissant pour la problématique de protection de la nature. Cette impulsion donnée par la création du ministère de l'Environnement se fait cependant au détriment de l'engagement d'autres ministères dans l'action du CNPN, et notamment de son CP qui devient peu à peu l'organe majeur et exclusivement scientifique du conseil. A partir de 1971, la protection de la nature devient la responsabilité quasi-exclusive du ministère de l'Environnement qui s'appuie plus que jamais sur les compétences naturalistes pour assurer la mise en œuvre de la politique publique.

[768] Voir Chapitre 8.

Institution qui trouve son origine dans l'action d'un entrepreneur de causes n'appartenant pas à l'administration, le conseil semble néanmoins s'être imposé comme un interlocuteur privilégiée concernant les problématiques de protection de la nature. Nous allons justement tenter dans les chapitres suivants de préciser sa trajectoire d'institutionnalisation en nous intéressant à la manière dont ses membres ont pu mettre en œuvre les missions initialement édictées par le décret (Chapitre 5) mais aussi tenter d'élargir leurs prérogatives, notamment en matière d'encadrement naturaliste des projets d'aménagement (Chapitre 6).

Chapitre 5 : Une inégale mise en œuvre des missions du CNPN : les naturalistes contraints à « bricoler » (1946-1971)

INTRODUCTION

A partir de la création du CNPN, l'administration et le gouvernement disposent d'une institution composée d'experts naturalistes susceptibles d'apporter des informations nécessaires à l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique publique de protection de la nature. Ce chapitre envisage de comprendre la manière dont les compétences et connaissances apportées par les experts que nous avons présentés dans le chapitre précédent sont utilisées dans la conduite de l'action publique en matière de protection de la nature avant la création d'un ministère dédié à cette problématique.

La création du ministère de l'Environnement en 1971, comme nous l'avons déjà mentionné dans le chapitre précédent, contribue à populariser la problématique de la protection de l'environnement et la dote d'une administration dédiée. Nous allons dans ce chapitre et dans le suivant, nous focaliser sur une période méconnue de l'histoire de l'action publique de protection de l'environnement en traitant de la période allant de la création du CNPN en 1946 à celle du ministère de l'Environnement en 1971.

Pour comprendre le rôle du CNPN dans l'action publique en matière de protection de la nature avant la création d'un ministère dédié, nous porterons tout au long de ce chapitre une attention à l'activité concrète des membres du conseil et à la manière dont ils se sont saisis de leurs missions.

Rappelons que le décret de création du CNPN lui confia une double mission d'élaboration de la législation et de la règlementation en matière de parcs nationaux et de réserves[769] et de mise en œuvre de ces instruments[770]. Notons d'ores et déjà que ces deux missions impliquent des processus de décision bien différents l'un de l'autre.

L'élaboration d'une législation fait intervenir les logiques de mise à l'agenda législatif d'un problème public. Si la création du CNPN constituait déjà bien une forme de mise en politique de l'enjeu de protection de la nature en 1946, un tel évènement ne signifie pas l'existence d'un accès direct à l'agenda politique. Cet accès n'a rien d'évident compte-tenu de la multitude des problèmes auxquels les décideurs politiques sont confrontés.

En sociologie politique, plusieurs modèles destinés à expliquer la mise à l'agenda d'un problème public ont été développés. Hilgartner et Bosk (1988, cité dans Hassenteufel, 2011, p.51)

---

[769] « Article 1er. – Il est institué auprès de la direction générale de l'architecture au ministère de l'éducation nationale un conseil national de la protection de la nature en France chargé :
1° De définir le statut des parcs nationaux et réserves et d'exercer une haute surveillance sur ceux qui existent déjà sur le territoire métropolitain ;
[…]
3° D'étudier et de proposer les mesures législatives et règlementaires afférentes à ces objets. » Décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10433-10434).

[770] « *Article 1er. – Il est institué auprès de la direction générale de l'architecture au ministère de l'éducation nationale un conseil national de la protection de la nature en France chargé :*
[…]
2° De donner son avis sur les mesures propres à assurer la protection et l'aménagement en parcs nationaux et en réserves des parties du territoire, boisées ou non, appartenant à l'État, aux collectivités publiques ou privées ou aux particuliers, qui, par leurs conditions de milieu, constituent des formations ou des stations d'un intérêt scientifique ou technique remarquable et d'examiner, avant leur exécution, les projets d'exploitation ou de modification dont ces parcs nationaux et réserves pourraient être l'objet ; » Décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10433-10434).

proposaient par exemple trois facteurs pour expliquer l'émergence d'un problème public plutôt qu'un autre à l'agenda politique : l'intensité dramatique du problème, sa nouveauté et son adéquation aux valeurs culturelles dominantes. Si le problème de protection de la nature est bien nouveau, les deux autres dimensions de ce problème ne semblent pas le placer en tête de la hiérarchie des problèmes publics.

Pour John Kingdon (2014 [1983, p.174], cité dans Hassenteufel, 2011, p.60), à l'origine du *Multiple Stream Framework*, la mise à l'agenda politique s'opère lorsqu'« *un problème est reconnu, une solution est développée et disponible au sein de la communauté des politiques publiques, un changement politique en fait le moment adéquat pour un changement de politique et les contraintes potentielles ne sont pas trop fortes* ». Ce dernier modèle place des éléments contextuels (e.g. alternance politique, crise économique) comme des facteurs déterminants de la mise à l'agenda. Par ailleurs, il souligne aussi l'action de certains acteurs, les *policy entrepreneurs*, dans la réunion des éléments nécessaires à l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité » et à la mise à l'agenda d'un problème.

Sans rentrer plus en détail dans ces modèles, ils nous permettent de souligner l'influence à la fois des caractéristiques du problème, d'éléments contextuels et de la capacité de certains acteurs à tirer profit de situations favorables.

D'un autre côté, la mise en œuvre d'un instrument d'action publique fait intervenir des logiques et des acteurs différents. D'une part, elle suppose le plus souvent – nous verrons qu'en ce qui concerne le problème de protection de la nature, ce n'est en réalité pas le cas – qu'une phase préalable de mise à l'agenda politique ait abouti à la création d'un instrument d'action publique qu'il s'agit alors de mettre en œuvre. Rappelons que dans le cas du CNPN, la création de ce conseil ne s'est pas accompagnée de la création d'instruments spécifiques. On peut donc s'attendre à ce que ses membres se tournent donc en priorité vers l'élaboration des instruments qu'ils ont la charge de mettre en œuvre.

D'autre part, la mise en œuvre fait souvent l'objet de processus plus routiniers et impliquent le plus souvent des agents administratifs, les *street level bureaucrats* (Lipsky, 2010 [1980]), qui se trouvent au contact du ou des publics cibles de ces politiques publiques. La mise en œuvre obéit alors le plus souvent à des logiques propres à la politique publique, comme la capacité du ou des publics cibles à résister à la mise en œuvre d'une mesure, ou bien aux caractéristiques propres de l'instrument – l'absence de moyens humains (Hassenteufel, 2011, p.103) peut compromettre la dynamique de mise en œuvre d'un instrument –. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la protection de la nature ne bénéficie justement que de faibles moyens. Compte-tenu d'une telle situation, nous aurons justement l'occasion d'observer la manière dont les membres du CNPN vont assurer cette mission de mise en œuvre des réserves naturelles et des parcs nationaux.

C'est donc bien dans ces deux processus qui se distinguent sur un certain nombre de points que les membres du CNPN sont impliqués.

Pour comprendre la manière dont les membres du CNPN se sont saisis de ces missions, nous nous intéresserons dans une première section au contenu général des ordres du jour des réunions du conseil depuis 1947 et jusqu'en 1971. Cette analyse nous permettra d'avoir un premier aperçu de l'évolution des prérogatives du CNPN en matière de protection de la nature sur ses vingt quatre premières années d'activité, mais nous permettra également de mieux comprendre la manière dont les membres du CNPN ont endossé leurs missions.

Dans une deuxième section, nous nous pencherons plus spécifiquement sur la mission de mise en œuvre de la politique de création des réserves naturelles et des parcs nationaux qui constitue, comme nous l'aurons souligné dans la première section, l'activité centrale du CNPN. L'inexistence juridique des « réserves naturelles » avant 1957 et des « parcs nationaux » avant 1960 n'a pas empêché le CNPN de protéger un certain nombre de milieux naturels. A partir de différents cas d'étude que nous détaillerons dans la suite, nous verrons comment les membres du CNPN ont bricolé des solutions à partir d'instruments existants pour assurer la protection d'un certain nombre de sites dits dits « à caractère scientifique ». Ces expériences permettent d'instituer un certain nombre de pratiques et de confronter les membres à un certain nombre de problèmes posés par la loi sur les sites qui constitue jusqu'à la création du ministère de l'Environnement un dispositif clé pour les membres du CNPN.

Dans une troisième et derière section, nous nous intéresserons à la manière dont ils ont essayé, à travers l'élaboration législative et règlementaire, de dépasser les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des mesures destinés à protéger les milieux naturels. Nous verrons que l'identification des limites associées aux outils à leur disposition pour protéger la nature n'a pas pour autant conduit les membres du CNPN à engager de profondes réflexions sur la manière de pallier ces problèmes d'instruments. Si trois réformes majeures eurent lieu durant la période qui nous intéresse – réserves naturelles (1957), parcs nationaux (1960), parcs naturels régionaux (1967) –, nous verrons que le CNPN est loin d'avoir joué le rôle qui lui était attribué par décret.

Pour rentrer dans le détail des missions du CNPN, nous nous sommes basés en premier lieu sur les comptes rendus des réunions du conseil et de son CP dont nous avons déjà détaillé la nature précédemment[771]. Nous nous sommes cette fois-ci focalisés sur le contenu des discussions pour mieux comprendre ce qui se jouait au sein de cette instance consultative. Pour chacun des cas d'étude, nous avons complété notre matériel par la consultation de divers fonds d'archives que nous présenterons de manière détaillée tout au long des pages qui suivent.

Section 1. Des ordres du jour de plus en plus chargés : l'accroissement des missions du CNPN et de la popularisation de l'enjeu de protection de la nature

Pour mieux comprendre le rôle du CNPN dans l'action publique en matière de protection de la nature et la manière dont les membres se sont saisi des missions qui leur furent confiées, nous nous sommes intéressés aux ordres du jour de l'ensemble des séances portant sur la période qui nous intéresse.

Nous verrons par ailleurs qu'au-delà des seules missions confiées par le décret, les membres du CNPN prennent la responsabilité d'assurer certaines missions qui n'étaient pas prévues, comme celle de coordonner la réalisation du pré-inventaire des richesses naturelles (voir Chapitre 4), et sont invités par l'administration à se prononcer sur d'autres sujets que les réserves naturelles ou les parcs nationaux. Cet élargissement des sollicitations de la part de l'administration montre que les membres du CNPN parviennent à installer le conseil comme un interlocuteur crédible et comme une instance centrale dans la gestion des problématiques liées à la protection de la nature.

Cette analyse des ordres du jour nous donnera par ailleurs une idée de l'évolution du problème de la protection de la nature durant les vingt-quatre premières années du CNPN. Si certaines catégories

[771] Voir Chapitre 4, Section 1.

de sujets reviennent régulièrement, comme celles d'assurer la protection de certains sites (voir Section 2) ou d'évaluer la prise en compte des enjeux naturalistes dans les projets d'aménagement (voir Chapitre 6), certains évènements plus ponctuels reflètent les débats, luttes ou réalisations de certaines époques concernant la protection de la nature.

Pour donner une vue d'ensemble des sujets discutés, nous nous sommes basés sur la liste des sujets discutés dans chacune des réunions du CNPN. Nous sommes partis de la liste disponible dans la description du fonds 20070642 sur la salle des inventaires virtuelle des Archives Nationales[772], complétée par les réunions que nous avons trouvées dans d'autres fonds d'archive (voir Chapitre 4) et par une lecture complète de l'ensemble des comptes rendus disponibles.

1. Un faible investissement dans l'élaboration législative et règlementaire

Sur les 62 réunions du CNPN et du CP qui ont précédé la création du ministère de l'Environnement en 1971, seules sept réunions abordèrent des questions législatives ou règlementaires. Quatre d'entre elles furent consacrées à l'élaboration de la future loi de 1957 créant les réserves naturelles[773], deux d'entre elles à celle sur les parcs nationaux de 1960[774] et à son décret d'application de 1961[775], et enfin une dernière au décret instaurant les parcs naturels régionaux[776].

Ces chiffres paraissent relativement faible compte-tenu du fait que pendant ses 10 premières années d'existence au moins, le CNPN ne disposa d'aucune législation concernant les réserves naturelles et les parcs nationaux que ses membres étaient pourtant censés mettre en œuvre pour protéger les formations et les stations « *d'un intérêt scientifique ou technique remarquable* »[777].

Comme nous aurons l'occasion de le voir plus en détail, cette situation est d'autant plus paradoxale que Gustave-Henri Lestel, l'Inspecteur chargé des Sites à la direction de l'Architecture (voir Chapitre 4) déplore comme nous l'avons déjà vu des « *résultats très proches du zéro, en particulier pour les attributions, d'intérêt primordial, qui lui avaient été fixées en matière législative et règlementaire* »[778] et envisage la création d'une sous-commission du CNPN chargé de cette tâche :

> « *En troisième lieu, […] le Comité permanent devra être reconstitué dès la première séance du Conseil renouvelé et ce, dans des conditions telles qu'un travail sérieux soit désormais accompli, en particulier grâce à la prise en main par l'Administration centrale de la désignation et de la convocation périodique d'une* <u>*sous-commission chargée d'élaborer les textes législatifs et*</u>

[772] Disponible en pdf à l'adresse suivante : http://www.archives.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20070642.pdf, consulté le 16 septembre 2021.
[773] Loi n°57-740 du 1er juillet 1957 complétant la loi du 2 mai 1930 réorganisant la protection des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (J.O.R.F. du 1er et 2 juillet 1957, p.6530).
[774] Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux (J.O.R.F. du 23 juillet 1960, p.6751-6752).
[775] Décret n°61-1195 du 31 octobre 1961 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux (J.O.R.F. du 4 novembre 1961, p.10086-10090).
[776] Décret n° 67-158 du 1er mars 1967 instituant des parcs naturels régionaux (J.O.R.F. du 2 mars 1967, p.2131).
[777] Décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10433-10434).
[778] Lettre du 25 novembre 1950 de Gustave-Henri Lestel au ministre de l'Éducation Nationale (Fonds Roger Heim disponible au Muséum National d'Histoire Naturel, en cours de traitement par le service des archives).

réglementaires. » Lettre du 25 novembre 1950 de Gustave-Henri Lestel au ministre de l'Education Nationale[779] (souligné par nous).

A notre connaissance, celle-ci ne verra jamais le jour et il faudra encore attendre sept ans pour qu'émerge un texte encore très imparfait sur les réserves naturelles et dont nous retracerons l'émergence dans la section 3 de ce chapitre. Nous verrons par ailleurs, en ce qui concerne les parcs nationaux et les parcs naturels régionaux, que le CNPN est loin d'avoir joué un rôle central dans l'élaboration et l'adoption de ces textes.

Les membres du CNPN ne sont pas pour autant restés inactifs. En réalité, les problématiques concrètes destinés à bricoler la protection de certains espaces (voir Section 2), s'opposer à certains projets d'aménagement susceptibles de menacer l'intégrité de certains milieux naturels, y compris des espaces plus « communs », c'est-à-dire sans statut de protection (voir Chapitre 6), occupèrent l'essentiel de leur activité.

2. Les réserves naturelles et les parcs nationaux : une inégale implication des experts du CNPN

A sa création, le CNPN fut, entre autres, chargé d'émettre des avis sur la création des réserves naturelles et des parcs nationaux destinés à protéger des formations ou des stations « *d'un intérêt scientifique ou technique remarquable* »[780]. Avant même que ces instruments n'existent légalement, on trouve déjà de nombreuses références à la création de « réserves naturelles » et quelques références à la création de « parcs nationaux ».

En ce qui concerne les seconds, la vallée de Cauterets fit par exemple l'objet d'une demande de classement en parc national dès 1952[781]. En 1956 les membres du CNPN confièrent par ailleurs à la Direction de l'Aménagement du Territoire du ministère de la Construction la mission d'entreprendre officiellement une enquête destinée à créer un parc national en Savoie. Une mission qui aboutira à la création du parc national de la Vanoise quelques années après[782].

La création des réserves naturelles et des parcs nationaux fut néanmoins investie de manière inégale par les membres du CNPN, probablement en raison des outils à leur disposition au moment de la création du conseil et d'autre part de la difficulté à créer des zones de protection sur de grandes superficies.

Sur la période qui nous intéresse, et comme nous allons le voir dans la section suivante, ce fut en effet la loi sur les sites de 1930, permettant de protéger des sites à « caractère scientifique », sur laquelle se reposèrent les membres du CNPN pour protéger les milieux naturels. Cette loi avait jusqu'alors été appliquée à la protection de sites de superficie restreinte (voir Chapitre 1, Section 2), ce qui ne facilita probablement pas son utilisation pour créer des parcs nationaux.

Pour ces derniers, il faut véritablement attendre la loi de 1960 pour que la mise en œuvre de ces parcs nationaux fasse l'objet de véritables discussions au CNPN. Conformément au décret

[779] Fonds Roger Heim disponible au Muséum National d'Histoire Naturel, en cours de traitement par le service des archives.
[780] Article 1 du décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10433-10434).
[781] Ce souhait fit l'objet de différents vœux lors des séances du CNPN du 24 janvier 1952, du 22 décembre 1953 et du 8 décembre 1961.
[782] Décret n°63-651 du 6 juillet 1963 créant le parc national de la Vanoise (J.O.R.F. du 9 juillet 1963, p.6150-6153). Pour un récit détaillé de la création de ce parc, voir Mauz, 2003; Préau, 1964; Selmi, 2006)

d'application[783], l'avis du CNPN était bien requis sur le principe de la création du parc et de sa zone périphérique. Le CNPN fut donc bien consulté sur la création des parcs nationaux de la Vanoise[784], de Port-Cros[785], des Pyrénées[786] et des Cévennes[787].

Comme le suggère la lecture des comptes rendus de ces réunions durant lesquels les projets furent discutés, son rôle semble plutôt se cantonner à la validation de solutions déjà négociées et sur lesquels il n'est probablement pas aisé de revenir. Dans le cas des Pyrénées par exemple, si le CNPN valide l'option qui lui est présenté, le compte rendu fait bien état d'un projet dont les limites sont le résultat de négociations locales :

> « *Le Conseil de la Nature donne son accord à la délimitation du Parc telle qu'elle résulte des propositions du Ministère de l'Agriculture et des délibérations des collectivités locales et du Conseil Général […].* » Séance du 10 juin 1965, « Création du parc national des Pyrénées-Occidentales »[788].

Compte-tenu des oppositions et de la difficulté à obtenir un accord local sur la création de ce parc national dans les pyrénées (sur ce point, voir par exemple Bobbé, 2009), il paraît raisonnable de penser que le CNPN, y compris pour des raisons d'intérêt scientifique, n'aurait pas pu facilement remettre en question les résultats de ces négociations locales et modifier les limites du parc national. L'article de Sophie Bobbé (2009) retraçant l'histoire de la création du parc national ne mentionne d'ailleurs même pas le CNPN, ce qui suggère le rôle secondaire qu'il a été amené à joué dans sa création.

Le cas du parc national des Cévennes est tout aussi illustratif de ce rôle secondaire que joue le CNPN. Selon Clément Bressou, l'envoi des documents pour la consultation des membres du CNPN fut trop tardif pour que les membres aient pu prendre connaissance sérieusement du dossier :

> « *M. Bressou rapporte les impressions et les observations du Comité Permanent. En premier lieu (M. Denieul s'associant à son observation) il fait remarquer qu'une remise tardive des dossiers n'a pas permis de procéder à leur examen approfondi et souhaite que le Conseil National soit appelé plutôt à collaborer à l'étude des Parcs Nationaux.* » Séance du CNPN du 13 mars 1969, « Parc National des Cévennes »[789].

Le parc national fut pourtant créé quelques mois plus tard sans qu'une autre consultation des experts du CNPN ait eue lieu.

Le CNPN ne semble pas non plus être force de proposition pour l'érection de nouveaux parcs nationaux. En dehors des deux parcs que nous venons de présenter, les projets de parcs prévus dans le cadre du Vème plan (1966-1970), à savoir ceux du Pelvoux, du Mercantour, du Mont-Vallier, de la Camargue ou de la Corse, trouvent leur origine en dehors du CNPN. Clément Bressou ne manque

---

[783] Article 4 du décret n°61-1195 du 31 octobre 1961 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux (J.O.R.F. du 4 novembre 1961, p.10086).
[784] Décret n°63-651 du 6 juillet 1963 créant le parc national de la Vanoise (J.O.R.F. du 9 juillet 1963, p.6150-6153).
[785] Décret n°63-1235 du 14 décembre 1963 créant le parc national de Port-Cros (J.O.R.F. du 17 décembre 1963, p.11192-11195).
[786] Décret n°67-265 du 23 mars 1967 créant le parc national des Pyrénées occidentales (J.O.R.F. du 31 mars 1967, p.3166-3169).
[787] Décret n°70-777 du 2 septembre 1970 créant le parc national des Cévennes (J.O.R.F. du 3 septembre 1970, p.8230-8235).
[788] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[789] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

d'ailleurs pas de déplorer l'absence de consultation du conseil pourtant chargé de donner un avis scientifique sur l'opportunité des projets :

> « *M. Bressou rend hommage à l'intérêt de ce rapport [Rapport de M. Betolaud sur les Parcs Nationaux à réaliser au cours du Vème Plan], mais il déclare qu'il aurait préféré que le Conseil National fût appelé à se prononcer à un stade initial et sur le principe même de chacun des Parcs Nationaux en cause, les techniciens qui composent l'assemblée émettant dès le départ un avis au point de vue scientifique.* » Séance du CNPN du 10 décembre 1965, « Communication sur les Parcs Nationaux à réaliser au cours du Vème Plan »[790].

Comme le confirme un rapport de 1967 de l'inspection générale des sites, le CNPN ne semble pas jouer un rôle majeur dans la politique des parcs nationaux[791] malgré ce que laissait présager le décret initial :

> « *[…] contrairement à l'esprit qui avait inspiré les auteurs du décret de 1946, cette loi n'assigne au Conseil National qu'un rôle relativement secondaire dans la création des Parcs, dont l'initiative revient en fait au Comité Interministériel créé auprès du Premier ministre, et animé par les Services du Ministère de l'Agriculture* »[792]

L'administration des sites est d'autant plus concernée et prompte à réagir à cette situation qu'elle assurait par conséquent elle aussi un rôle accessoire dans la politique des parcs nationaux alors que le décret de 1946 lui donnait une responsabilité centrale en lui confiant le rôle de tutelle du CNPN. Le CNPN, et par extension l'administration des sites, n'a semble-t-il pas su s'imposer comme un acteur central d'une politique historiquement sous la responsabilité de l'administration des Eaux et Forêts (sur ce point, voir Chapitre 1 et en particulier la Section 3).

C'est plutôt des projets de protection de moins grande envergure que ceux de grands parcs nationaux qui occupèrent le plus les membres du CNPN durant la période qui nous intéresse dans ce chapitre. Le Tableau 7 présente la liste des territoires dont la protection fit l'objet de discussions lors d'une séance au moins du CP ou du CNPN entre 1947 et 1971. Sont par ailleurs précisés les dates à laquelle ces sujets furent discutés et les rapporteurs pour chacun des dossiers.

Le CNPN pu se reposer sur l'administration des sites, bien mieux outillée pour protéger des sites ponctuels et peu étendus avec la loi de 1930, pour assurer la conservation de stations et de formations d'un intérêt scientifique et technique particulier. Comme nous aurons l'occasion de le voir plus en détail dans la section suivante, ils utilisèrent le « caractère scientifique » de la loi sur les sites pour ériger certaines zones en « réserve naturelle » et assurer ainsi leur mission de mise en œuvre d'une politique de protection de la nature basée sur des critères scientifiques.

Sur ses 24 premières années d'existence, ce fut donc la protection de 50 sites au moins qui fut discutée dans l'enceinte du CNPN. Sans entrer dans le détail de ces projets de protection que nous aborderons plus longuement dans la section suivante, notons que l'opportunité et les moyens de protéger ces sites occupèrent une place majeure dans les ordres du jour des séances du CNPN sur la période que nous avons étudié.

Contrairement aux parcs nationaux, les membres nommés du CNPN ou son réseau de correspondants furent bien souvent responsables de l'inscription de ces sites à l'ordre du jour et jouèrent un rôle plus actif dans les négociations et la mise en œuvre de ces mesures de protection (voir

[790] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[791] Notons tout de même une exception pour le parc national de la Vanoise dont la création fit l'objet de sept réunions au CNPN ou au CP avant sa création.
[792] Sorlin, F., 1967. *Essai de définition d'une politique de protection de la nature en France* (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

Section 2). Plus qu'une simple instance de consultation, nous aurons l'occasion de voir que certains de ces membres nommés s'impliquèrent personnellement, et en dehors du cadre du CNPN, dans l'aboutissement de certains de ces projets.

En dehors de ces missions visant à créer des sites protégés, les membres du CNPN se saisirent d'un certain nombre de missions que son décret de création ne lui confiait pas ou du moins pas de la manière dont les membres s'en saisirent parfois.

Tableau 7. Liste des territoires dont la protection fut discutée entre 1947 et 1971, en dehors des discussions sur l'établissement des parcs nationaux.

Nom du territoire à protéger (département)	Date de la discussion	Initiateur(s)/Rapporteur(s)
Massif du Boréon (06)	9 mars 1948 (CNPN) 13 avril 1948 (CP) 8 juin 1950 (CP) 19 décembre 1951 (CNPN)	M. Flon (CNPN)
Massif de la Sainte-Baume (06)	13 avril 1948 (CP) 8 juin 1950 (CP) 29 juin 1950 (CNPN)	M. Guinier (CNPN)
Lacs du Carlit (66)	13 avril 1948 (CP)	Non explicité
Gite fossilifère de Bracheux (60)	13 avril 1948 (CP) 25 janvier 1951 (CNPN) 29 juin 1951 (CNPN)	M. Humbert (CNPN) M. Lestel (CNPN)
Ile de Bagaud (83)	3 juin 1949 (CNPN) 12 avril 1951 (CP) 29 juin 1950 (CNPN) 18 mai 1954 (CP)	M. Bressou (CNPN)
Propriété Chenault (45)	3 juin 1949	Non explicité
Réserves naturelles de Corse (2A et 2B)	3 juin 1949 (CNPN) 8 juin 1950 (CP)	M. Humbert (CNPN)
Massif du Pelvoux (05)	3 juin 1949 (CNPN)	M. Gobert (CNPN)
Réserves Biologiques et Artistiques de Fontainebleau (77)	8 juin 1950 (CP)	M. Guinier (CNPN)
Dune de Sciez, d'Excenevex et Domaine de la Coudrée (74)	29 juin 1950 (CNPN) 25 janvier 1951 (CNPN) 19 décembre 1951 (CNPN) 23 février 1956	M. Chouard (CNPN)
Forêt du Nideck (67)	29 juin 1951 (CP) 18 février 1953 (CNPN)	M. Lestel (CNPN)
Frêne de Nacqueville (50)	29 juin 1951 (CP)	Non explicité
St-Martin du Vieux Bellème (61)	29 juin 1951 (CP)	Non explicité
Lac de Grand Lieu (44)	22 décembre 1953 (CNPN)	M. Bressou (CNPN)
Ilot de Tombelaine (50)	22 décembre 1953 (CNPN)	M. Vidron (CNPN)
Forêt domaniale de Verzy (51)	18 mai 1954 (CP)	M. Guinier (CNPN)
Chaîne des Dômes (63)	16 janvier 1959 (CNPN)	M. Lapadu-Hargues (professeur à la Faculté des Sciences de Clermont-Ferrand)
Lac Luitel (38)	16 janvier 1959 (CNPN) 19 juin 1959 (CP) 28 janvier 1960 (CNPN)	M. Gobert (CNPN)
Tourbières du Jura (25)	19 juin 1959 (CP) 23 mars 1961 (CNPN)	M. Moreau (Correspondant du CNPN)
Massif de la Sainte-Victoire (13)	7 novembre 1962 (CNPN)	M. Sorlin (Administration des sites)
Tignes, Champagny, Bonneval sur Arc et Val d'Isère (73)	14 octobre 1960 (CNPN) 19 juin 1963 (CNPN)	M. Gobert (CNPN) M. Bardel (Ingénieur en chef des Eaux et Forêts)
Camargue (13)	7 novembre 1962 (CNPN) 19 juin 1963 (CNPN) 15 juin 1966 (CNPN)	M. Molinier (Correspondant du CNPN) M. Sorlin (CNPN)
Réserves naturelles dans le Haut-Jura (région du Reculet et du Crêt de la Neige) (01)	2 juillet 1964 (CNPN)	M. Moreau (Correspondant du CNPN)
Zone du Col d'Anterne et du désert de Platé (74)	2 juillet 1964 (CNPN)	M. Moreau (Correspondant du CNPN)
Parc de Coulondres (34)	2 juillet 1964 (CNPN)	M. Emberger (CNPN)

Tourbière de Mathon (50)	2 juillet 1964 (CNPN)	M. Metron (Service de Conservation de la Nature du MNHN)
Marais de Cessière-Montbavin (02)	2 juillet 1964 (CNPN)	M. Bournerias (scientifique)
Magnac-sur-Touvre (16)	2 juillet 1964 (CNPN)	M. Vidron (CNPN)
Néouvielle (65)	10 décembre 1965 (CNPN) 15 février 1967	M. Chimits (Eaux et Forêts)
Etangs de Villars-lès-Dombes (01)	10 décembre 1965 (CNPN)	M. Lebreton (Correspondant du CNPN)
Marais des Echets (01)	10 décembre 1965 (CNPN) 12 décembre 1969 (CNPN)	M. Lebreton (Correspondant du CNPN) M. Bressou (CNPN)
Réserves entomologiques et botaniques dans les Basses Alpes et les Hautes-Alpes	15 juin 1966 (CNPN)	M. Vayssière (CNPN)
Région d'Hargnies (08)	15 juin 1966 (CNPN) 12 décembre 1969 (CNPN) 9 mars 1970 (CP)	M. Lapoix (Assistant au Muséum National d'Histoire Naturelle)
Saint-Amand-les-eaux[793] (59)	18 avril 1967 (CP) 21 décembre 1967 (CNPN)	M. Lapoix (Assistant au Muséum National d'Histoire Naturelle)
Rhinau (67)	18 avril 1967 (CP) 21 décembre 1967 (CNPN) 11 décembre 1968 (CNPN)	M. Lapoix (Assistant au Muséum National d'Histoire Naturelle) M. Maresquelle (Doyen honoraire de la Faculté des sciences de Strasbourg) M. Marois (Institut de la Vie)
Carrière des clochettes, au Cailar (30)	23 juin 1967 (CP)	M. Emberger (CNPN)
Pointe de l'Espiguette (30)	21 décembre 1967 (CNPN) 11 février 1969 (CP) 13 mars 1969 (CNPN)	M. Emberger (CNPN et membre correspondant du CNPN) M. Gally (Conservateur Régional des Bâtiments de France à Montpellier) M. Huchon (ingénieur au CERAFER)
Châlet d'Espous (inclus l'étang de Mauguio) (34)		
Presqu'île de Maguelone (34)		
La Madeleine - Creux de Miège – L'Estagnol (34)		
Bois des Aresquiers (66)		
Plateau de Roque-Haute (34)		
Massif de la clape (11)		
Iles de l'Aute et de Ste-Lucie (11)		
Etang de la Palme et côte de la Franqui (11)		
Etang de Leucate et de Salses (11, 66)		
Le Font d'Estramer (66)		
L'embouchure du Tech (66)		
Vallée de Cervière (05)	9 mars 1970 (CP)	Non explicité
Banc d'Arguin	16 novembre 1970 (CP) 8 janvier 1971 (CNPN)	M. Bressou (CNPN)

[793] Le Parc naturel régional de Scarpe-Escaut, dont Saint-Amand-les-Eaux fait partie, fut le premier PNR de France, créé en 1968.

3. Des missions et des fonctions qui dépassent le cadre du décret de création

3.1. Protéger les milieux naturels en mobilisant l'expertise naturaliste pour encadrer ou s'opposer à des projets d'aménagement

Si la création de sites à caractère scientifique rentrait peu ou prou dans la mission confiée au CNPN et consistant à créer des réserves naturelles pour protéger des stations et des formations d'un intérêt scientifique, il est une autre mission qui nous semble dépasser de beaucoup les attributions initiales du conseil, la consultation du CNPN dans les décisions en matière de projet d'aménagement.

Si le décret de création du CNPN confie bien au conseil la charge « *d'examiner, avant leur exécution, les projets d'exploitation ou de modification dont ces parcs nationaux et réserves pourraient être l'objet* »[794], rappelons que ces deux instruments n'existent pas avant 1960 et 1957 respectivement et qu'ils connurent une mise en œuvre relativement lente. Entre 1946 et 1971, seuls quatre parcs nationaux[795] et trois réserves naturelles furent créées[796].

Pourtant, les membres du CNPN se saisirent sur cette même période d'un certain nombre de projets d'aménagement listés dans le Tableau 8. Sans rentrer dans les détails de ces projets d'aménagement et de l'implication des membres du CNPN, éléments que nous aborderons dans le chapitre suivant, notons d'ores et déjà que seul l'examen de deux projets d'aménagement fait bien parti du cadre des missions qui furent confiées au CNPN.

Le premier est celui d'une route touristique susceptible d'impacter la réserve naturelle du Néouvielle créée quelques mois auparavant sa discussion au CNPN les 11 février et 13 mars 1969. La seconde affaire concerne l'affaire dite de la Vanoise (pour plus de détails sur cette affaire, voir Charvolin, 2012 ; Mauz, 2003). L'aménagement d'une remontée mécanique dans les limites du parc national de la Vanoise fit l'objet d'une forte contestation menée par des naturalistes. Le CNPN se saisit lui aussi de cette question qui rentrait tout à fait dans le cadre de ses missions.

En dehors de ces deux cas, aucun des 28 autres projets d'aménagement discutés au sein du CNPN ne concernaient des territoires classés en « réserve naturelle » ou « parc national ». Nous aurons l'occasion de voir dans le chapitre suivant que si certains étaient tout de même classés ou inscrits à l'inventaire des sites, son implication reposa alors sur sa relation avec l'administration en charge de la politique des sites, bon nombre d'entre eux n'étaient « que » des territoires « communs », c'est-à-dire ne faisant pas l'objet de classement particulier. Cet investissement du CNPN dans cette tâche suggère d'une part l'intérêt des membres pour des thématiques différentes de la seule création d'espaces protégés. D'autre part, cela suggère aussi un certain succès dans l'institutionnalisation du CNPN qui se trouve mêlé à des procédures qui dépassent les attributions confiées dans son décret de création. Son intégration dans la procédure de création des parcs naturels régionaux constitue une seconde preuve de ce succès.

[794] Article 1 du décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10434).
[795] Vanoise, Port-Cros, Pyrénées, Cévennes.
[796] La première réserve naturelle officielle, le lac Luitel, est arrêté le 15 mars 1961. Sont ensuite classées en réserve naturelle certaines parties du domaine des communes de Bonneval-sur-Arc, Champigny, Tignes et Val-d'Isère le 24 juillet 1963. Vient ensuite le classement de celle de Néouvielle le 8 mai 1968.

Tableau 8. Liste des projets d'aménagement discutés au CP et au CNPN entre 1947 et 1971.

Projet	Lieu	Date de discussion	Rapporteur(s)
Route touristique le long du littoral	Camargue (13)	29 juin 1951 (CP)	Clément Bressou (CNPN)
		19 décembre 1951 (CNPN)	Clément Bressou (CNPN)
Développement de la riziculture	Camargue (13)	19 décembre 1951 (CNPN)	Clément Bressou (CNPN)
		24 janvier 1952 (CNPN)	Gabriel Tallon (Directeur de la réserve naturelle de Camargue)
Aménagement hydroélectrique	Cauterets (65)	24 janvier 1952 (CNPN)	Henri Gaussen (CNPN)
Installation d'un camp de manœuvre militaire	Bois-Rond (77)	18 février 1953 (CNPN)	Henri Flon (CNPN)
Aménagement hydroélectrique	Saut de Vezoles (34)	18 février 1953 (CNPN)	Philibert Guinier (CNPN)
Reboisement de tourbière	Pays de Bray (60, 76)	18 février 1953 (CNPN)	Pierre Chouard (CNPN)
Camp de vacances et lotissement	Nemours (77)	18 février 1953 (CNPN)	Pierre Chouard (CNPN)
Aménagement hydroélectrique	Durance (13, 84, 83, 05, 04)	9 juin 1953 (CNPN)	Gustave-Henri Lestel (CNPN)
		22 juin 1953 (CNPN)	Discussion du rapport d'un ingénieur des Ponts-et-Chaussées
	Etang de Berre (13)	16 janvier 1959 (CNPN)	M. Furon (sous-directeur du MNHN)
	Serre-Ponçon (04, 05)	24-26 octobre 1960	-
Assèchement de marais	Grande Brière (44)	16 janvier 1959 (CNPN)	M. Reymond (sous-directeur de la chaire d'écologie du MNHN)
Construction d'une digue	Baie de l'Aiguillon (85)	16 janvier 1959 (CNPN)	M. Reymond (sous-directeur de la chaire d'écologie du MNHN)
Assèchement	Vallée de la Somme (80)	19 juin 1959 (CP)	François Vidron (CNPN)
Autoroute du Sud	Seine-et-Marne (77)	14 mars 1957 (CP) 19 juin 1959 (CP)	Louis-Philippe May (CNPN) Henry Flon (CNPN)
Mines d'hydrocarbures	Fontainebleau (77)	14 octobre 1960 (CNPN)	Non explicité
Projet de recherche pétrolière	Camargue (13)	14 octobre 1960 (CNPN)	Clément Bressou (CNPN)
Aménagement hydroélectrique	Mont Cenis (73)	23 mars 1961 (CNPN)	Gustave-Henri Lestel (CNPN)
		12 janvier 1962 (CNPN)	Louis Emberger (CNPN)
Station de ski	Vanoise (73)	8 décembre 1961 (CNPN)	François Merveilleux du Vignaux (CNPN)
Aménagement d'un fleuve	Seine-et-Marne (77)	8 décembre 1961 (CNPN)	Roger Heim (CNPN)
		12 janvier 1962 (CNPN)	Roger Heim
Station de ski	Saint-Martin-Vésubie (06)	8 décembre 1961 (CNPN)	François Vidron
Aménagement hydro-électrique	Cauterets (65)	8 décembre 1961 (CNPN)	Henri Gaussen (CNPN)
Implantation d'une raffinerie de pétrole	Lac Léman à Aigle (Suisse)	12 janvier 1962 (CNPN)	Pierre Chouard (CNPN)
Centre émetteur R.T.F.	Camargues (13)	4 juin 1962 (CNPN)	Roger Heim (CNPN)

Réseau d'assainissement	Vauvert (30)	2 juillet 1964 (CNPN)	Louis Emberger (CNPN)
Aménagement d'un fleuve	Bassin de la Loire et de ses affluents (pas de localisation précise des aménagements prévus)	2 juillet 1964 (CNPN)	Clément Bressou (CNPN)
Puit de pétrole	Fontainebleau (77)	15 juin 1966 (CNPN)	Henry Flon (CNPN)
Aménagement d'un plan d'eau	Marais de Lesches (77)	15 juin 1966 (CNPN)	Henri Flon (CNPN)
Route	Néouvielle (65)	11 février 1969 (CP)	Henri Gaussen (CNPN)
		13 mars 1969 (CNPN)	Henri Gaussen (CNPN)
Remontées mécaniques (Affaire de la Vanoise)	Vanoise (73)	13 mai 1969 (CP)	Clément Bressou (CNPN)
		10 et 16 juin 1969 (CNPN)	Clément Bressou (CNPN)
		13 mars 1970 (CP)	M. Monomakoff (ministère de l'Agriculture)
		20 avril 1970 (CP)	M. Nouvel (Professeur au MNHN)
		22 avril 1970 (CNPN)	M. Nouvel (Professeur au MNHN)
Camp militaire	Vallée d'Err (66)	18 novembre 1969 (CP)	M. Delamare Deboutteville (professeur au MNHN)
Travaux forestiers	Forêt de la Massane (66)	18 novembre 1969 (CP)	M. Delamare Deboutteville (professeur au MNHN)
Gravière	Rhinau (67)	9 mars 1970 (CP)	Non explicité

3.2. L'intégration du CNPN dans la procédure de création des parcs naturels régionaux : preuve d'une certaine reconnaissance de l'expertise du CNPN

Contrairement aux parcs nationaux, le décret original de 1946 attribuant ses missions au CNPN ne faisait pas mention d'un rôle quelconque de ce conseil dans la mise en œuvre de « parcs naturels régionaux » (PNR). Le décret de 1967 instituant les parcs naturels régionaux[797] crée d'ailleurs une commission interministérielle *ad hoc* pour leur mise en œuvre et ne mentionne pas le CNPN dans la procédure de création de ces parcs. Les trois objectifs fixés pour ces parcs, à savoir « *la détente des citadins* », « *l'animation et la promotion de l'économie rurale* » et « *la promotion culturelle* »[798] ne prédestinaient d'ailleurs pas les membres du CNPN à être consultés pour leur création.

Pourtant, lors de cette même séance, Bernard Saillet, le chargé de mission de la DATAR et architecte du décret de 1967, rassura d'emblée les membres du CNPN quant au rôle qu'ils auraient à jouer dans la création de ces parcs :

> « *M. Saillet représentant la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) rassure les membres du CNPN : dans tous les cas, l'avis de cette assemblée sera requis*. » Séance du CNPN du 15 février 1967, « Parcs régionaux »[799].

Lors d'une réunion suivante destinée à préciser la définition des PNR, Clément Bressou, alors président du CP, ne manqua pas d'insister sur le rôle que ces parcs pourraient jouer dans la conservation des équilibres biologiques et le « *le respect de principes biologiques* »[800]. Selon lui, ce sont même ces considérations biologiques qui devraient guider la création de ces parcs, rendant la consultation des experts du CNPN tout à fait logique :

> « *[…] le Parc Naturel Régional ayant pour but de conserver une région plus ou moins vaste dans son état naturel, il paraît nécessaire que, dès le départ, le Conseil National de la Protection de la Nature soit consulté sur la valeur du milieu naturel de ladite région, sur les composants de son biotope, sur la solidité de son équilibre, toutes questions qui sont du ressort des spécialistes du Conseil National*. » Séance du CP du 18 avril 1967[801].

Au moment des discussions sur la création du tout premier PNR[802], un projet de réserve naturelle des marais de Hasnon, commune du futur parc, est d'ailleurs discuté au CNPN. Pour Michel Parent, qui suit le dossier des PNR pour les Affaires Culturelles, « *la création d'une réserve est un préalable à la création d'un parc naturel régional à St-Amand* »[803]. Le lien entre les PNR, les réserves naturelles et la protection biologique de la nature confirme l'intérêt de consulter le CNPN avant la création de ces parcs.

A l'échelle locale, il fut même, pour le représentant de la DATAR, « *indispensable qu'un correspondant, ou si possible un membre du Conseil prenne part aux études dès leur origine* »[804]. On apprend d'ailleurs lors de cette même réunion que l'implication de ces experts naturalistes fut déjà expérimentée pour les projets de PNR de Toulouse, avec Henri Gaussen, du Vercors, avec Jean-

---

[797] Décret n°67-158 du 1 mars 1967 instituant des parcs naturels régionaux.
[798] « Les parcs naturels régionaux et la protection de la nature », communication de M. Saillet, chargé de Mission à la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, séance du CP du 18 avril 1967 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[799] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[800] Séance du CP du 18 avril 1967 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[801] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[802] Décret n° 68-817 du 13 septembre 1968 instituant le parc naturel régional de Saint-Amand – Raismes (J.O.R.F. du 18 septembre 1968, p.8873-8874).
[803] Séance du CNPN du 21 décembre 1967 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[804] Séance du CP du 18 avril 1967 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

Edouard Gobert et de la Camargue, et des scientifiques locaux qui entretiennent des liens étroits avec certains des membres du CNPN. A une réunion ultérieure, et à la demande de la DATAR, deux correspondants, Pierre Lapadu-Hargues et René Molinier, ainsi qu'un membre du CNPN, Louis Emberger, seront désignés par le CNPN pour suivre les études menées sur la création des parcs de l'Auvergne, du Languedoc et de la Corse[805].

En pratique, le CNPN obtint donc finalement d'être consulté pour les projets de création de ces PNR. Les membres du CNPN se prononcèrent sur les chartes des PNR des Landes de Gascogne[806] et de Brière[807] lors de la séance du CP du 23 juin 1970 et de la Forêt d'Orient[808], du Morvan[809] et du Vercors[810] lors de la séance du CP du 2 juillet 1970. Ces consultations perdurèrent jusqu'à la réforme des parcs naturels régionaux de 1975[811].

Conformément à leur domaine d'expertise, les membres du CP et du CNPN mirent l'accent, lors de leur consultation, sur les dimensions biologiques de ces parcs naturels :

> « *M. Le Président passe la parole à M. Berlioz qui met l'accent sur la nécessaire prohibition de la chasse et la sévère surveillance du braconnage nécessité par la présence d'oiseaux rares.* » Séance du CP du 2 juillet 1970, « Parc Naturel Régional de la Forêt d'Orient »[812].
>
> « *M. Chouard s'inquiète du rythme des niveaux d'eau et de la conservation de certains étangs qui présentent dans certaines circonstances une faune et une flore exceptionnelle.* » Séance du CP du 2 juillet 1970, « Parc Naturel Régional de la Forêt d'Orient »[813].
>
> « *M. Bressou attire l'attention sur le danger d'acclimatation d'espèces étrangères* » Séance du CP du 2 juillet 1970, « Parc Naturel Régional du Morvan »[814].
>
> « *M. Bressou […] remarque que les 3 chartes présentées sont différentes. Celle du Vercors est laconique sur les éléments naturels.* » Séance du CP du 2 juillet 1970, « Parc Naturel Régional du Vercors »[815].

Si nous n'avons pas pu mesurer l'influence de ces avis, la consultation des membres du CP dans ce nouveau dispositif montre bien que les experts du CNPN ont su trouver une place spécifique dans la mise en œuvre de nouveaux instruments d'action publique, celle d'assurer la prise en compte de la dimension biologique de la protection de la nature.

---

[805] Séance du CP du 24 novembre 1967 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[806] Décret n°70-951 du 16 octobre 1970 instituant un parc régional des vallées de la Leyre et du val de l'Eyre (J.O.R.F. du 20 octobre 1970, p.9711).
[807] Décret n°70-952 du 16 octobre 1970 instituant le parc naturel régional de Brière (J.O.R.F. du 20 octobre 1970, p.9712).
[808] Décret n" 70-948 du 16 octobre 1970 instituant le parc naturel régional de la Forêt d'Orient (J.O.R.F. du 20 octobre 1970, p.9709-9710).
[809] Décret n° 70-950 du 16 octobre 1970 instituant le parc naturel régional du Morvan (J.O.R.F. du 20 octobre 1970, p.9710).
[810] Décret n° 70-949 du 16 octobre 1970 instituant le parc naturel régional du Vercors (J.O.R.F. du 20 octobre 1970, p.9710).
[811] Le décret n°75-983 du 24 octobre 1975 relatif aux parcs naturels régionaux donne l'initiative de création de ces parcs naturels régionaux aux régions et ne mentionne pas la consultation du CNPN sur les chartes des parcs naturels régionaux. En pratique, le CNPN ne sera plus consulté sur les PNR jusqu'en 1989.
[812] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[813] *Ibid*.
[814] *Ibid*.
[815] *Ibid*.

En dehors de toutes ces missions routinières liées à la mise en œuvre d'instruments d'action publique, nombre de réunions furent aussi consacrées à un certain nombre d'autres sujets plus ponctuels.

3.3. Les fonctions annexes du CNPN

Pour conclure cet aperçu général des sujets inscrits à l'ordre du jour des séances du CNPN, nous souhaitions évoquer l'existence d'un certain nombre d'autres fonctions ou missions portées par les membres du conseil.

D'une part, le CNPN constitue durant ses premières années d'existence une instance d'échanges entre les membres sur les grandes conférences internationales. En plus d'avoir contribué à l'organisation de la conférence de Fontainebleau qui déboucha en 1948 sur la création de l'Union Internationale de la Protection de la Nature (voir Chapitre 3, Section 1), bon nombre de membres du CNPN, qu'ils soient membres de droit ou membres nommés, participent régulièrement aux réunions internationales concernant la protection de la nature. Chaque année, et ce jusqu'au début des années 1960, un compte rendu des travaux et recommandations prises à l'échelle internationale est donnée[816]. Le CNPN permet donc, à travers ces réunions, d'importer et de diffuser auprès des autres membres les évolutions du cadrage en matière de protection de la nature à l'international. Pour une raison qui nous est inconnue, ces échanges s'arrêtent à partir du milieu des années 1960[817].

D'autre part, et nous l'avons déjà évoqué précédemment (voir Chapitre 4, Section 5), nombre de réunions, notamment dans les années 1960, ont porté sur l'organisation du CNPN. Les modestes résultats en ce qui concerne la création de réserves naturelles à la fin des années 1960 – trois réserves naturelles seulement furent créées avant les années 1970, dont celle de Néouvielle qui constitue plutôt une reconnaissance par les pouvoirs publics – conduisent les membres du CNPN à rationaliser leur action. Ceci déboucha sur la nomination de correspondants régionaux et la mise en œuvre du pré-inventaire des richesses naturelles, tâche qui occupa une bonne partie des réunions du CNPN à partir de 1967.

4. Conclusion : Une institution qui a su élargir ses missions

A mesure que l'on s'approche de la création du ministère de l'environnement, les ordres du jour du CNPN sont de plus en plus importants et nécessitent pour être traités une augmentation du nombre de réunions (voir Chapitre 4, voir aussi Figure 13).

D'une part, les membres du CNPN s'organisent pour démultiplier leurs possibilités d'action avec la nomination de correspondants régionaux et de rapporteurs extérieurs au conseil qui permettent l'inscription à l'ordre du jour de nombreux sites d'intérêt scientifique à protéger. D'autre part, le CNPN parvint à s'inscrire comme un interlocuteur indispensable à la mise en œuvre d'un certain nombre d'instruments d'action publique élaborés au cours de la période étudiée.

[816] Ce fut le cas pour les conférences de Lake Success (voir Chapitre 3) ainsi que pour les réunions de l'UIPN/UICN de Bruxelles, de la Haye, de Caracas, de Salzbourg, de Coppenhague, d'Athène et de Varsovie. A partir de 1952, ces échanges sur les réunions internationales incluent aussi celles de la Commission Internationale pour la Protection des Alpes.

[817] Notons qu'à partir du milieu des années 1960, Roger Heim ne participe plus que rarement aux réunions du CNPN. Président de l'UIPN/UICN entre 1954 et 1958, il joua très probablement le rôle d'intermédiaire entre ces deux institutions. En parallèle, les ordres du jour deviennent de plus en plus chargés, laissant probablement moins de temps pour ces échanges.

Ce développement de l'activité montre d'une part une popularisation croissante des enjeux de protection de la nature sur la période étudiée et d'autre part le succès du CNPN à s'intégrer dans le paysage institutionnel en matière de protection de la nature.

Après avoir présenté de manière générale son activité, nous souhaitions dans les sections suivantes nous concentrer plus spécifiquement sur la manière dont les membres du CNPN vont investir les missions d'élaboration et de mise en œuvre des instruments d'action publique qui leur furent confiées.

Section 2. Bricoler pour protéger des sites d'un intérêt technique et scientifique remarquable

Nous avons fait le choix de commencer par analyser la manière dont les membres du CNPN ont pu mettre en œuvre un certain nombre de mesures destinées à protéger les stations et les formations « *d'un intérêt scientifique ou technique remarquable* »[818]. Si nous avons fait le choix d'analyser en premier lieu la mise en œuvre plutôt que l'élaboration des normes, alors même que les instruments que les membres du CNPN sont censés mettre en œuvre n'existent pas[819], c'est bien parce que c'est la mission qui fut priorisée par les membres du CNPN (voir Section 1).

Ce choix nous permettra par ailleurs de mettre en évidence un certain nombre de limites rencontrés par ces experts dans cette tâche, notamment en ce qui concerne l'application de la loi sur les sites de 1930. L'analyse de ces limites nous donnera un certain nombre de clés pour mieux comprendre l'intérêt de certaines réformes pour lesquelles les membres du CNPN furent occasionnellement consultés (voir Section 3).

L'objectif de cette section est donc d'analyser ce qui se joue lors des réunions du CNPN et d'essayer d'évaluer l'impact de l'action de ces experts sur la protection de certains sites. Comment les sites jugés intéressants sont-ils sélectionnés ? Quels sont les critères sur lesquels les experts se basent pour juger de l'intérêt scientifique d'un site ? Quels sont les outils à leur disposition pour assurer la protection d'un site ? Dans quelle mesure les avis formulés par ces experts sont-ils suivis d'effets ? C'est à cet ensemble de questions que nous tâcherons de répondre à travers une analyse en deux parties.

La première partie portera sur une étude globale de l'ensemble des projets de protection qui furent discutés entre 1947 et 1971. A partir des comptes rendus des séances du CNPN, nous tâcherons de déterminer les caractéristiques particulières des sites qui ont attiré l'attention de ces experts. Cette analyse nous permettra d'analyser le sens qui fut donné à la notion d'intérêt scientifique par ces premiers experts naturalistes. Ceci nous permettra d'identifier les objets de nature vers lesquels ils ont orienté l'action publique en matière de protection de la nature et de mieux comprendre le rôle des connaissances et compétences des membres du CNPN dans la conduite de l'action en matière de protection de la nature.

Dans un second temps, nous reviendrons plus en détail sur le rôle du CNPN dans la protection de certains sites à partir de quatre cas d'étude. Les massifs forestiers du Boréon et de la Sainte-Baume, l'île Bagaud et les dunes de Sciez et d'Excenevex sont quatre sites qui firent l'objet de discussion au

[818] Décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10433-10434).
[819] Rappelons en effet que les réserves naturelles et les parcs nationaux sont légalement créés en 1957 et 1960 respectivement.

CNPN entre 1947 et 1956. Nous avons tenté dans ces exemples d'étudier l'influence de l'avis du CNPN et le rôle que cette instance consultative a pu jouer dans le devenir de ces sites. Ces cas d'étude nous permettrons d'identifier les modalités d'action et les stratégies des membres du CNPN pour protéger certains sites jugés d'intérêt. En plus des comptes rendus des séances du CNPN, nous nous sommes pour ces cas d'étude basés sur les archives de l'administration des sites de la direction de l'Architecture que nous présenterons plus en détail dans la suite.

1. Une action qui s'organise peu à peu pour protéger des sites variés

1.1. Un processus de mise à l'agenda basé sur le dire d'experts

La liste des sites discutés entre 1947 et 1971 est présentée dans le Tableau 7[820].

Il n'a pas été possible, à partir de l'analyse des archives que nous avons consultées, de déterminer avec certitude le processus par lequel les projets inscrits à l'ordre du jour des séances du CNPN furent sélectionnés. Durant la période sur laquelle nous nous focalisons dans ce chapitre, les appels à lancer des inventaires destinés à identifier les sites d'intérêt scientifiques à protéger se sont multipliés :

> « *M. Gobert demande que l'inventaire des régions susceptibles d'être transformées en parcs nationaux soit dressé par des personnes compétentes puis étudié par la Commission Permanente avant d'être soumis au Conseil*. » Séance du CNPN du 9 mars 1948[821].
>
> « *A la suite d'un long échange de vues […], les membres du Conseil, considérant l'insuffisance des moyens actuels de réaliser un inventaire d'ensemble, émettent à l'unanimité le vœu formel que l'Administration (et en particulier le service des sites) soit dotée, tant au point de vue personnel qu'au point de vue matériel, des moyens pratiques de nature à permettre la réalisation d'un inventaire et l'élaboration d'une doctrine*. » Séance du CNPN du 7 novembre 1962[822].
>
> « *La première des tâches à remplir pour alimenter utilement les délibérations du Conseil est de réaliser l'inventaire complet des richesses naturelles de la France.* » Séance du CNPN du 15 février 1967[823].

Faute de moyens donnés à ces politiques, aucun de ces appels n'aboutit avant la réalisation de l'inventaire ZNIEFF au début des années 1980 (voir Chapitre 4, Section 5).

En l'absence de tels inventaires, il semblerait que l'inscription des sites à l'ordre du jour des séances du CNPN et du CP se soit faite par l'intermédiaire du dire d'experts. Une telle stratégie aboutie à une répartition assez inégale des projets de protection discutés entre 1947 et 1971. Comme l'illustre la Figure 17, ces projets concernèrent surtout des départements de montagne, du littoral méditerranéen ou des départements proches de l'Île de France.

[820] L'Annexe 2 fournit des informations plus détaillées sur l'ensemble de ces projets (i.e. intérêt biologique du site, menaces, avis du CNPN et suites données au projet) obtenues à partir de la lecture des comptes rendus des séances du CNPN et du CP.
[821] Fonds 19770135/3 disponible aux Archives Nationales.
[822] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[823] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

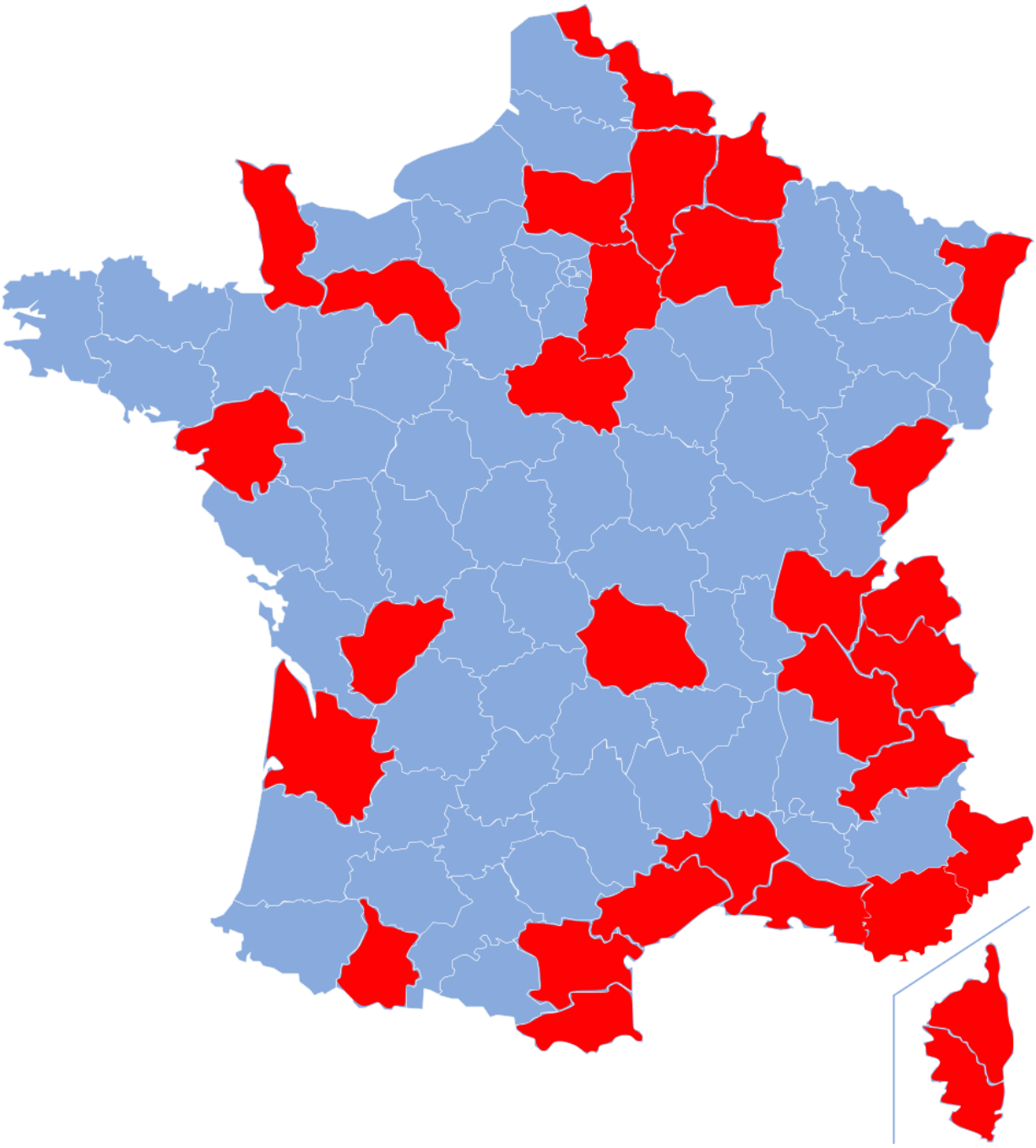


Figure 17. Carte des départements dans lesquels au moins un projet de classement en site ou en réserve naturelle fut discuté de 1947 à 1971. Ces départements sont indiqués en rouge[824].

[824] Carte des départements modifiées à partir d'une carte libre de droit disponible en ligne : https://commons.wikimedia.org/wiki/File:D%C3%A9partements_de_France-simple.svg?uselang=fr, consulté le 20 septembre 2021.

Avec un spécialiste des Pyrénées[825], un spécialiste de la région méditerranéenne[826], un conservateur des Eaux et Forêts de la région de Grenoble[827] et une majorité de membres franciliens (voir Chapitre 2 et 4 pour plus de détails), la distribution des projets reflète finalement assez bien la composition des membres nommés du CNPN. À ces membres du CNPN s'ajoutent un certain nombre d'experts extérieurs[828] particulièrement actifs, les membres correspondants du CNPN, qui, à partir de la fin des années 1950, permirent d'étendre l'action du CNPN à d'autres départements.

L'organisation du conseil permit donc probablement de pallier peu à peu certaines limites liées au manque de ressources et d'outils de connaissances destinés à identifier les sites jugés intéressants à protéger. La partie suivante a justement pour but de tenter de comprendre, à partir de l'ensemble de ces sites, les caractéristiques valorisées par les membres du CNPN et justifiant son implication dans la protection d'un site.

1.2. La construction experte de l'« intérêt scientifique et technique remarquable »

Pour analyser la définition qui fut donné par les experts du CNPN, qu'ils soient membres nommés ou experts extérieurs, nous nous somme basés sur l'analyse des comptes rendus des séances du conseil[829]. Si l'intérêt des sites n'est pas systématiquement précisé dans ces comptes rendus et que les documents présentés par les rapporteurs ne sont pas annexés à ces comptes rendus sur la période qui nous intéresse dans ce chapitre, il est tout de même possible de dégager un certain nombre de marqueurs incarnant pour ces experts cet « *intérêt scientifique et technique remarquable* » justifiant la protection d'un site.

Si tous les projets cités dans la suite n'aboutiront pas nécessairement, les arguments mobilisés pour présenter l'intérêt du site constituent tout de même autant d'éléments jugés importants par les experts de l'époque et fournissent des informations essentielles sur les cibles de la politique de protection de la nature durant ces décennies d'après-guerre

Compte-tenu des compétences naturalistes des experts du CNPN, on ne s'étonnera guère de retrouver nombre de caractéristiques biologiques pour justifier l'intérêt de protéger les sites identifiés. Un certain nombre de ces caractéristiques sont par ailleurs des arguments que nous avons déjà croisés lors de la délimitation des réserves biologiques de la forêt de Fontainebleau (voir Chapitre 2). Ces caractéristiques biologiques particulières s'incarnent sous diverses formes. Prenons pour illustrer cela quelques exemples.

Le massif du Boréon, sur lequel nous reviendrons plus en détail dans la partie suivante, est u « *carrefour bio-géographique de tout premier ordre* » intéressant car sa flore et sa faune « *y sont tout à fait <u>particulières</u>* » (souligné par nous)[830]. De manière analogue, les dunes de Sciez, qui constituent également un de nos cas d'étude, sont intéressantes à protéger car elles constituent une « *zone de*

[825] Henri Gaussen, botaniste à l'université de Toulouse.
[826] Louis Emberger, botaniste à la faculté des sciences de Montpellier. Ce dernier participa activement à la mission interministérielle destinée à aménager la côte Languedocienne (voir Chapitre 4, Section 5) et contribue à l'inscription à l'ordre du jour des séances du CNPN de nombreux sites à protéger sur la côte Languedocienne.
[827] Jean-Edouard Gobert.
[828] Citons parmi eux Philippe Lebreton, professeur de biologie végétale à l'université Claude-Bernard de Lyon, François Lapoix, assistant au Muséum National d'Histoire Naturelle ou encore Fernand Moreau, professeur à la faculté des sciences de Caen, qui rapportèrent tous au moins deux dossiers de protection d'un site devant le CNPN.
[829] La colonne « intérêt biologique ou autre » du tableau présenté en Annexe 2 résume les principaux arguments en faveur de la protection de certains sites.
[830] Séance du CNPN du 9 mars 1948 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

curiosité biologique (dunes lacustres couvertes d'une végétation de garides) » (souligné par nous)[831]. C'est donc une forme de singularité biologique qui attire l'attention de ces experts, sans parfois que sa nature soit précisée dans les comptes rendus.

D'autres exemples montrent que la rareté des espèces rencontrées au sein de ces sites particuliers constitue un élément important aux yeux de ces experts :

> « *[…] site […] d'un intérêt primordial, dans lequel on trouve des bois […] recouverts de lichens dont on ne rencontre des exemplaires analogues que dans le Caucase.* » Séance du CP du 29 juin 1951, « Domaine de la Coudrée » (souligné par nous)[832].
>
> « *M. Moreau cite notamment comme exemples de plantes rares […] : la Renoncule de Séguier […], le Panicaut des Alpes, le Vélar jaune pâle, la Violette éperonnée, etc…* » Séance du CP du 19 juin 1959, « Réserves naturelles dans le Haut-Jura » (souligné par nous)[833].
>
> « *L'intérêt de ce marais est […] très grand au point de vue botanique. Il réside principalement dans la présence d'espèces devenues extrêmement rares en plaine […]* » Séance du CNPN du 2 juillet 1964, « Marais de Cessière-Montbavin » (souligné par nous)[834].
>
> « *La croix Scaille est un important massif forestier parsemé de nombreuses tourbières à sphaignes "les fagnes". On y trouve une flore importante propre aux hautes montagnes et même à la zone boréale comprenant certaines espèces très rares menacées […].* » Séance du CNPN du 15 juin 1966, « Région d'Hargnies » (souligné par nous)[835].

Parmi ces espèces rares, il est possible de distinguer deux cas. Le premier est constitué des sites accueillant des espèces rares, du fait de leur écologie particulière, mais qui ne sont pas nécessairement en danger d'extinction. Le second est constitué des sites accueillant des espèces pour lesquelles les liens entre rareté et menaces d'extinction sont bien établis.

Il s'avère qu'en dehors des deux dernières citations, nous n'avons croisé dans les comptes rendus de ces séances aucune autre mention d'espèces menacées de disparition qui justifierait l'établissement de mesure de protection. N'ayant accès en règle générale qu'à un résumé de l'intervention des rapporteurs, il est probable que d'autres cas aient fait mention de l'importance de protéger un milieu pour éviter la disparition d'une espèce de faune ou de flore. Néanmoins, en l'absence de ce que l'on appelle aujourd'hui les « listes rouges »[836], il est probable que les connaissances sur l'état de conservation de certaines espèces faisaient défaut, ce qui expliquerait la rareté de tels arguments, alors même que la disparition des espèces est bien au cœur des enjeux de protection de la nature à l'échelle internationale.

L'intérêt pour le singulier ou le rare, s'il semble majoritaire, est néanmoins loin d'être exclusif. Les experts du CNPN font montre d'une attention particulière sur des éléments plus communs, voire typiques d'une région ou d'un territoire, comme l'illustrent ces quelques exemples :

---

[831] Séance du CP du 29 juin 1951 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[832] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[833] *Ibid*.
[834] *Ibid*.
[835] *Ibid*.
[836] La première liste rouge de l'UICN établie à l'échelle mondiale fut publiée en 1966 et ne concernait que les mammifères et les oiseaux menacés de disparition. A l'échelle nationale et régionale, les listes rouges sont bien plus récentes et n'étaient pas disponibles pour la période considérée dans ce chapitre.

« *Les tourbières du Jura constituent des paysages botaniques* <u>*très caractéristiques*</u> *de la région.* » séance du CP du 19 juin 1959, « Tourbières du Jura » (souligné par nous)[837].

« *Un principe directeur l'a conduit à délimiter des zones dont la végétation présente, dans son ensemble, un intérêt exceptionnel tant par la richesse de la flore comprenant des espèces d'une extrême rareté que par la composition* <u>*parfaitement typique*</u> *de la station*. » Séance du CNPN du 14 octobre 1960, « Tignes, Champagny, Bonneval sur Arc et Val d'Isère » (souligné par nous)[838].

Il s'agit même, dans un cas bien précis, de sauvegarder les « *derniers vestiges* », pour reprendre un terme mobilisé par les protecteurs de l'entre-deux guerres, d'une nature autrefois commune :

« *Pour les botanistes, la forêt de Coulondres, composée surtout de chênes verts, est un des très rares restes du manteau forestier original de la région montpelliéraine, aujourd'hui transformée soit en garrigues, soit en pinèdes plus ou moins belles, soit en terres de cultures de la vigne. Par sa composition floristique, l'âge de ses arbres, son substratum pédologique, elle peut être considérée comme vierge et elle constitue pour les savants un véritable étalon de comparaison, le seul qui subsiste encore aux environs immédiats de Montpellier*. » Séance du CNPN du 2 juillet 1964, « Parc de Coulondres » (souligné par nous)[839].

On y retrouve d'ailleurs la seule mention sur tout la période étudiée à une nature « *vierge* ». Enfin, les experts du CNPN valorisent aussi la « richesse » de ces sites :

« *L'intérêt de ces vastes étendues marécageuses est considérable, non seulement les tourbières jouent un rôle important au point de vue du régime des eaux de la région mais elles abritent une flore très particulière* <u>*riche en espèces végétales*</u> *précieuses qui ne se conservent que dans ce milieu (le* Saxifraga hirculus*, le* Betula Nana *et diverses espèces de* Drosera*).* » Séance du CP du 10 juin 1959, « Tourbières du Jura » (souligné par nous)[840].

« *La flore de la région du Reculet et du Crêt de la Neige est* <u>*extrêmement riche en espèces alpines*</u>*, ces espèces étant, en outre, représentées par* <u>*un grand nombre d'individus*</u>*.* » Séance du CNPN du 2 juillet 1964, « Réserves naturelles dans le Haut-Jura » (souligné par nous)[841].

Cette richesse justifia même, dans un cas bien particulier, la protection d'un arboretum menacé par la construction d'une route[842]. S'il s'agit d'un cas isolé, on est loin avec cet arboretum d'une protection exclusivement tournée vers une nature « *vierge* », c'est-à-dire sans influence de l'humain. L'arboretum constitue au contraire le symbole même d'une nature artificielle. Au-delà de cette parenthèse, notons que les experts du CNPN s'intéressaient déjà à la richesse spécifique des milieux, et ce bien avant la popularisation du terme de biodiversité.

Au regard des publications anglo-saxonnes en matière d'écologie, cet intérêt pour la richesse spécifique n'est pas surprenant. Comme l'évoque Patrick Blandin (2014), l'intérêt pour la diversité biologique connaît déjà un certain succès à partir des années 1940 et 1950. L'écologie tenta dès les années 1940 de quantifier la diversité biologique à travers différents indices mathématiques (Fisher *et al.*, 1943 ; Simpson, 1949).

---

[837] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[838] *Ibid*.
[839] *Ibid*.
[840] *Ibid*.
[841] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[842] Séance du CNPN du 3 juin 1949, « Propriété Chenault » (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

Dans les années 1950, les travaux de Robert Helmer MacArthur, pionnier de l'écologie des populations, cherchaient à comprendre et expliquer les causes de la diversité spécifique et leurs conséquences sur les milieux. Ces travaux ont permis d'établir les premiers liens entre la diversité biologique et la stabilité d'une communauté.

Si les scientifiques français mobilisaient plus volontiers le concept d'« équilibre naturel » plutôt que de celui de stabilité, on peut faire le parallèle entre ces deux notions scientifiques qui conduisirent à s'intéresser à la diversité des espèces. Pour les experts du CNPN, la diversité constitue donc bien un objet d'intérêt qu'il s'agit de préserver par la protection de certains sites.

Ces caractéristiques biologiques que nous venons de présenter ne furent pas les seules à intervenir dans le jugement des rapporteurs et des experts du CNPN. Si, comme nous l'avons vu, les membres nommés sont avant tout des biologistes, ils se révélèrent sensibles à d'autres catégories de justifications pour légitimer la protection de certains sites.

Premièrement, on retrouve un intérêt certain pour la dimension paysagère et visuelle de certains milieux :

> « *Les Faux sont des hêtres noueux et rabougris vulgairement dénommés "hêtres tortillards", certains sont remarquables par leur forme générale et bizarre et l'aspect tourmenté de leur tronc et de leurs ramifications*. » Séance du CP du 18 mai 1954, « Forêt domaniale de Verzy »[843].

> « *M. Lapoix précise que le contexte scientifique a été à l'origine de l'idée de la réserve mais qu'il s'y ajoute aussi le contexte "site", en raison du caractère du paysage.* » Séance du CNPN du 21 décembre 1967, « Saint-Amand-les-Eaux »[844].

On observe donc chez ces experts scientifiques une préoccupation bien ancienne que l'on peut faire remonter à la création des séries artistiques de Fontainebleau au XIXème siècle et qui vise à préserver la nature selon des motivations esthétiques (voir Chapitre 1, Section 2).

Si certains ont pu dans le passé envisager la constitution d'une forme d'expertise artistique en matière de protection de la nature en prévoyant par exemple la participation de peintres dans les choix des modalités de protection[845], le jugement esthétique des rapporteurs du CNPN semblent surtout mobilisé pour renforcer l'intérêt de protéger un site et ne fait pas l'objet de réflexions plus abouties sur la prise en compte de ce caractère particulier.

Compte-tenu de la présence de l'administration des sites, perspectives et paysages, il n'est cependant guère étonnant de voir mobiliser de tels arguments au sein du CNPN. On retrouve même mention pour justifier la protection des Puys en Auvergne de l'aspect « *pittoresque* »[846] de ce territoire, sans d'ailleurs qu'une définition précise ne soit donnée à cette notion.

Deuxièmement, on retrouve aussi un certain nombre de cas pour lesquels l'intérêt géologique ou paléontologique a pu être souligné pour légitimer la mise en place d'une mesure de protection :

---

[843] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

[844] *Ibid*.

[845] Voir sur ce point le projet de Parc National de la Forêt de Fontainebleau Chapitre 1, Section 3 ou la sous-commission des Arts et des Lettres de la Commission Consultative des Réserves Artistiques et Biologiques de la forêt de Fontainebleau au Chapitre 2.

[846] Séance du CNPN du 16 janvier 1959, « Chaîne des Dômes » (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

« *M. Humbert appelle l'attention du Conseil sur l'intérêt au point de vue scientifique du gisement fossilifère de Bracheux*. » Séance du CNPN du 25 janvier 1951, « Gite fossilifère de Bracheux »[847].

« *[…] gisement d'œufs de dinosaures présentant un intérêt scientifique exceptionnel.* » séance du CNPN du 7 novembre 1962, « Massif de la Sainte-Victoire »[848].

« *Enfin, le Jura méridional peut être considéré comme un gîte géologique important […].* » Séance du CNPN du 2 juillet 1964, « Réserves naturelles dans le Haut-Jura »[849].

Ces arguments géologiques et paléontologiques ont d'ailleurs justifié à eux-seuls, dans ces trois cas, l'intérêt de protéger ces sites. Ils constituent donc des arguments majeurs susceptibles de conduire au classement ou à l'inscription de certaines parcelles à l'inventaire des sites.

En règle générale, les arguments mobilisés pour justifier la mise en œuvre d'une mesure de protection combinent différentes caractéristiques que nous venons d'identifier, comme l'illustre ces quelques exemples :

« *[…] la richesse des paysages, des faciès géologiques et géographiques ainsi que la flore de la région envisagée, justifient une protection*. » Séance du CNPN du 2 juillet 1964, « Zone du Col d'Anterne et du désert de Platé » (souligné par nous)[850].

« *[…] site pittoresque et scientifique d'un intérêt primordial* » Séance du CP du 29 juin 1951, « Domaine de la Coudrée » (souligné par nous)[851].

Les justifications susceptibles de conduire à la protection d'un site sont donc variées et nécessitent généralement une expertise naturaliste. Pour révéler la singularité biologique d'un site, ces connaissances jouent en effet un rôle essentiel. Les rapporteurs sont capables de rendre compte de la rareté d'une ou plusieurs espèces qu'ils ont au préalable identifiées. Ils sont aussi à même de juger du caractère « normal » ou particulier de la distribution de certaines espèces. Autant d'observations qui nécessitent donc une connaissance fine de l'écologie des espèces (e.g. distribution, interaction avec les conditions pédoclimatiques) et rend ce type de connaissances essentiel à la justification de la protection de ces sites.

Notons ici la particularité de ces connaissances qui sont généralement très spécifiques à une espèce, à un milieu et même à une zone géographique. Telles qu'elles furent mises en œuvre par ces experts, les missions du CNPN requièrent ainsi des connaissances de terrain relativement éloignées des orientations scientifiques que nous avons décrites dans le Chapitre 3. Tandis que sur notre période d'étude, l'écologie se tourne peu à peu vers les calculs de rendements énergétiques des différents milieux, on notera l'absence de telles références pour juger de l'intérêt de protéger tel ou tel site.

Plusieurs raisons sont susceptibles d'expliquer ce décalage entre le développement de la science des écosystèmes et la mise en œuvre des mesures de protection de la nature.

Premièrement, les membres nommés du CNPN sont des naturalistes et des forestiers formés pour l'essentiel avant la seconde guerre mondiale. Ils perçoivent donc plutôt la nature en terme d'espèces et de communautés plutôt qu'en terme de flux d'énergie.

---

[847] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[848] *Ibid*.
[849] *Ibid*.
[850] *Ibid*.
[851] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

Deuxièmement, la vision énergétique des milieux naturels nous semble plutôt destinée à fournir des arguments scientifiques relativement généraux pour justifier l'intérêt d'œuvrer pour la protection de la nature, mais pas pour protéger certains sites plutôt que d'autres. De manière analogue à la notion d'« équilibre naturel » ces concepts scientifiques constituent des productions scientifiques plutôt destinées à communiquer sur l'importance de l'enjeu de protection de la nature que pour être appliqués à des cas précis et concrets.

L'intérêt scientifique, notion dont les contours ne sont pas précisément définis, recouvre dans tous les cas une grande diversité de situations qui permet aux experts du CNPN de justifier la mise en œuvre de mesures sur un nombre varié de sites. La prochaine partie nous permettra justement d'aborder la manière dont ces experts parvinrent à mettre en œuvre ces mesures de protection.

2. Bricoler à partir de l'existant

L'objectif de cette partie est donc de mieux comprendre la manière dont les membres du CNPN se sont saisis de leurs missions en matière de protection de formations et de stations d'intérêt scientifique et technique remarquable. Comme nous avons déjà commencé à l'apercevoir, si l'historiographie classique en matière de protection de la nature peine à tenir compte des actions antérieures aux années 1960, c'est semble-t-il parce que le CNPN et la mise en œuvre de ses missions ont été largement ignorés. Cette partie vise donc à combler ces lacunes et à montrer qu'un certain nombre d'actions étaient déjà entreprises en faveur de la protection des milieux naturels pour des raisons biologiques, et ce avant même la création d'instruments dédiés comme les réserves naturelles et les parcs nationaux. Il nous a semblé essentiel à la fois de comprendre la nature et le contenu des avis du CNPN destinés à la protection de certains sites (voir Tableau 7), mais aussi la manière dont ces avis furent mis en œuvre par la suite.

Dans un premier temps, nous nous sommes donc basés sur l'analyse des comptes rendus des séances du CNPN pour identifier les différentes solutions préconisées par les membres du CNPN dans leurs avis pour aboutir à la protection de certains milieux naturels. Comme nous le verrons par la suite, la proximité avec les administrations des Sites et des Eaux et Forêts fut déterminante et permit la mobilisation de différents dispositifs d'action publique existants en fonction de la diversité des situations rencontrées par les naturalistes du CNPN.

Les comptes rendus du CNPN se sont néanmoins révélés insuffisants pour mesurer la manière dont ces avis furent pris en compte et les solutions préconisées par ces naturalistes effectivement mises en place. D'après la lecture des comptes rendus, les administrations ne semblent en effet par fournir d'informations aux membres du CNPN sur les suites données à leurs avis.

L'étude de la mise en œuvre des préconisations des naturalistes du conseil nous a donc demandé de nous décentrer de la seule activité du CNPN pour nous intéresser à celle de ses administrations de tutelle. Nous avons pour cela consulté les archives de l'administration des Eaux et Forêts[852] et des sites[853] concernant les dossiers de protection discutés au sein du CNPN sur la période qui nous intéresse. A partir d'une recherche exhaustive des projets de protection de milieux naturels

[852] Ces archives sont disponibles sur le site de Pierrefitte-sur-Seine sous la cote 19800400. Le fonds a été versé par la Direction des Eaux et des Forêts et concerne les dossiers relatifs à la protection et à l'aménagement des forêts entre 1868 et 1956. Nous avons consulté les articles 15 sur les « Parcs et réserves naturelles », 16 sur les « Séries artistiques » et 17 à 20 sur la « Protection des sites ».

[853] Ces archives sont disponibles sur le site de Pierrefitte-sur-Seine sous la cote 19890126. Le fonds a été versé par la Direction de l'architecture, sous-direction des sites et des espaces protégés et comprend les dossiers de classement et de gestion des sites classés par département.

discutés au CNPN (voir Tableau 7) dans les archives de ces administrations, nous avons pu nous centrer sur l'analyse de quatre cas d'étude particuliers.

Ce choix des cas fut contraint par un certain nombre de facteurs. Premièrement, les archives de ces deux administrations sur les dossiers discutés au CNPN n'ont pas toujours été conservées. Pour un certain nombre de sites du Tableau 7, il n'a pas été possible d'identifier, à partir d'une recherche sur la salle des inventaires virtuels des Archives Nationales, de dossiers de l'administration traitant de leur protection. Ceci ne fait que confirmer la difficulté à trouver des sources historiques sur la protection des sites naturels avant les années 1970, y compris au sein de la direction de l'Architecture qui était pourtant chargée de mettre en œuvre la loi de 1930 (sur ce point, voir Laurent, 2003).

Deuxièmement, certains dossiers de protection se sont révélés être très lacunaires. En ce qui concerne la direction de l'Architecture, seuls les dossiers d'inscription et de classement en site ayant abouti ont été conservés dans les archives. Par ailleurs, tous ces dossiers ayant abouti ne disposent pas nécessairement des documents permettant de retracer les différents échanges ayant conduit à leur inscription ou leur classement. Cette approche a donc réduit les cas d'étude susceptibles d'être analysés de manière approfondie au nombre de quatre.

Le premier cas d'étude que nous présenterons est celui de la protection du massif forestier du Boréon, dans le département des Alpes-Maritimes. Ce projet de protection fut discuté à deux reprises au CNPN et à deux reprises au CP entre 1948 et 1951. En plus de ces comptes rendus, et pour étudier la suite donnée à ces avis, nous nous sommes basés pour ce cas sur des archives de l'administration des Eaux et Forêts[854] et des Sites[855].

Le deuxième cas d'étude que nous présenterons porte lui aussi sur un massif forestier, celui de la Sainte-Baume, dans le département des Alpes-Maritimes. Ce projet de protection fut pour sa part discuté à deux reprises au CP et à une reprise au CNPN entre 1948 et 1950. En plus de ces comptes rendus, et pour étudier la suite donnée à ces avis, nous nous sommes basés pour ce cas sur des archives de l'administration des Eaux et Forêts[856].

Le troisième cas d'étude présenté est celui de l'Ile de Bagaud, dans le département du Var. Projet de protection porté par la SNA, il fut discuté à l'initiative de Clément Bressou à deux reprises au CNPN et à deux reprises au CP entre 1949 et 1954. En plus de ces comptes rendus, et pour étudier la suite donnée à ces avis, nous nous sommes basés pour ce cas sur des archives de l'administration des Eaux et Forêts[857].

Enfin, le quatrième cas d'étude portera sur la protection des dunes de Sciez et d'Excenevex, dans le département de la Haute-Savoie. Ce projet fut discuté à quatre reprises au CNPN entre 1950 et 1956. En plus de ces comptes rendus, et pour étudier la suite donnée à ces avis, nous nous sommes basés pour ce cas sur des archives de l'administration des Sites[858].

Notons qu'en raison de la manière dont nous avons sélectionné ces cas, ils ne sont probablement pas représentatifs de l'ensemble des projets de protection ayant été discutés au CNPN durant la période étudiée dans ce chapitre. Les archives de ces cas ayant été conservées, ils constituent probablement des cas particuliers susceptibles d'avoir posés plus de problèmes et donc d'avoir abouti à plus d'échanges que bien d'autres projets. Ces archives constituent néanmoins des traces historiques

[854] Fonds 19800400/15, disponible aux Archives Nationales.
[855] Fonds 19890126/31, disponible aux Archives Nationales.
[856] Fonds 19800400/15, disponible aux Archives Nationales.
[857] Fonds 19800400/15, disponible aux Archives Nationales.
[858] Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales.

essentielles pour étudier la trajectoire d'élaboration et de mise en œuvre des avis du CNPN et les stratégies à disposition des différents acteurs ayant porté cette problématique de protection biologique de la nature en l'absence d'un ministère dédié et durant cette période des trente glorieuses durant laquelle la protection est loin de constituer une priorité dans la hiérarchie des problèmes publics (sur ce point, voir Chapitre 2, Section 1 ; Pessis *et al.*, 2013). Ceci nous permettra par ailleurs d'identifier les principaux obstacles à la mise en œuvre de ces mesures de protection de la nature.

Après avoir présenté les cas d'étude, nous terminerons cette partie par une synthèse de ce qu'ils ont pu nous apprendre sur la manière dont ces premiers protecteurs de la nature agirent pour la protection de certains sites ponctuels et par une analyse plus globale de l'ensemble des solutions préconisées par les naturalistes du CNPN. Nous nous baserons pour cela sur l'ensemble des avis émis par le CNPN durant ses vingt-quatre premières années d'existence. Nous aurons ainsi l'occasion d'observer les éventuelles évolutions quant aux préconisations qui sont faites par ces experts durant cette période.

2.1. Le massif forestier du Boréon : l'administration des sites à la manœuvre

2.1.1. Le projet du CNPN : créer plusieurs réserves naturelles dans le massif

Le premier cas d'étude sur lequel nous nous sommes penchés est celui de la protection du massif forestier du Boréon, dans le département des Alpes-Maritimes. C'est le tout premier projet de réserve naturelle évoqué au CNPN. Il est discuté dès la séance du CNPN du 9 mars 1948 à l'initiative d'Henry Flon qui présente l'intérêt général de la zone et son histoire :

> « *M. Flon rappelle que […] ce massif cristallin dont l'altitude varie de 1.200 à 2.800 m. constitue un carrefour bio-géographique de tout premier ordre par sa position climatique, la flore et de la faune qui y sont tout à fait particulières. On y trouve des gravures rupestres*. » Séance du CNPN du 9 mars 1948, « Réserve nationale de Boréon »[859].

Dans une réunion ultérieure, on apprend que ce massif constitue « *une région refuge d'une flore et d'une faune très spéciales et même endémiques des étages : montagnard, subalpin et alpin* »[860]. On retrouve donc un certain nombre de caractères biologiques jugés intéressants par les experts du CNPN. Néanmoins, cette forêt fut l'objet d'importantes dégradations :

> « *Malheureusement, avant la Libération, les Italiens ont procédé à des abattages massifs et un braconnage intense a sévi* » Séance du CNPN du 9 mars 1948, « Réserve nationale de Boréon » (06)[861].

Pour pallier le problème du braconnage, un projet de réserve de chasse et de pêche sur 6.000 hectares est mis au point en 1947 sur le rapport du conservateur des Eaux et Forêts de Nice. Cette idée fut adoptée le 15 mai par le Conseil Général des Alpes-Maritimes mais sur une superficie bien moindre que celle projetée par le conservateur du fait, selon Henry Flon, « *des protestations des chasseurs et pêcheurs* »[862]. D'autre part, toujours selon Henry Flon, Electricité de France envisageait aussi la création d'un barrage à proximité de la zone.

Pour éviter la destruction de ce milieu, Henry Flon demanda alors à ce que le Conseil étudie la possibilité « *d'instituer une réserve de superficie équivalente à celle primitivement délimitée et*

[859] Fonds 19770135/3 disponible aux Archives Nationales.
[860] Séance du CP du 13 avril 1948, « réserve du Boréon » (06) (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).
[861] Fonds 19770135/3 disponible aux Archives Nationales.
[862] Séance du CNPN du 9 mars 1948, « Réserve nationale de Boréon » (Fonds 19770135/3 disponible aux Archives Nationales).

proposée par le Conservateur des Eaux et Forêts de Nice »[863]. Le projet ne suscitant pas d'objection, l'étude détaillée de cette question fut alors renvoyée à la Commission Permanente.

C'est donc un mois après que cette dernière se réunit pour évoquer, entre autres, ce projet de réserve naturelle. Le compte rendu de cette séance nous permet d'en apprendre davantage sur le problème que la mesure de protection est censée régler. Suite aux dégradations constatées, la régénérescence de la forêt est menacée par l'extension du pacage :

> « *Diminuée par les abattages massifs effectués par ces derniers [les Italiens] avant la signature du traité de paix la forêt composée de sapins, d'épicéas et de mélèzes, ne peut se recréer par suite de l'extension du pâturage.* » Séance du CP du 8 juin 1950, « Réserve naturelle du Boréon » (06)[864].

Bien que les terrains soient « *pour la plupart la propriété de la commune de St-Martin Vésubie (Alpes-Maritimes), mais soumis au régime forestier* »[865] et qu'il eut été possible à travers un règlement de gestion des forêts soumises d'interdire le pacage, cette solution est très rapidement repoussée :

> « *M. Guinier […] ne voit pas la possibilité de s'opposer à cette coutume locale de pâturage* » Séance du CNPN du 9 mars 1948, « Réserve nationale de Boréon » (06)[866].

> « *Malgré l'intérêt que présente cette région, il n'est pas possible d'envisager la création d'une réserve de grande surface qui porterait atteinte aux droits immémoriaux de pacage* » Rapport sur le projet de réserve naturelle dans la vallée du Boréon, non daté, non signé[867].

Pour concilier activités humaines et protection de la forêt, Henri Humbert propose plutôt de se concentrer sur la protection de zones relativement restreintes. Il souhaite ainsi « *l'établissement de petites surfaces témoins destinées à assurer la conservation des espèces* » et dont « *la surveillance […] pourraient être confiées à des gardes forestiers* »[868]. En évitant d'introduire une interdiction totale de pâturage sur l'ensemble du territoire, cette solution semble plus facile à mettre en œuvre et permettrait la régénération des parties les plus dégradées du massif. Pour avancer sur ce dossier et notamment identifier les parcelles dont la protection serait intéressante, Philibert Guinier et Henry Flon sont chargés par le CNPN d'une étude sur place.

En plus des visites de ces derniers[869], c'est aussi accompagnés de la Société Botanique de France qui organise sa 77ème excursion dans les Alpes-Maritimes en 1949 (Guinochet et Ozenda, 1950)[870], que Philibert Guinier, accompagné de Pierre Chouard et Paul Ozenda[871], se rendirent sur place pour étudier cette forêt d'épicéas et de sapins. Cette région avait d'ailleurs déjà attiré l'attention des botanistes lors d'une session de la même société organisée en 1910. Suite à cette visite, c'est

---

[863] Séance du CNPN du 9 mars 1948, « Réserve nationale de Boréon » (Fonds 19770135/3 disponible aux Archives Nationales).
[864] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[865] Rapport sur le projet de réserve naturelle dans la vallée du Boréon, non daté, non signé (Fonds 19800400/15 disponible aux Archives Nationales).
[866] Fonds 19770135/3 disponible aux Archives Nationales.
[867] Fonds 19800400/15 disponible aux Archives Nationales.
[868] Séance du CP du 13 avril 1948, « Réserve naturelle du Boréon » (06) (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).
[869] Visite confirmée dans un rapport non daté et non signé sur le projet de réserve naturelle dans la vallée du Boréon (Fonds 19800400/15 disponible aux Archives Nationales).
[870] Guinochet, M., and Ozenda, P. (1950). Compte rendu sommaire des excursions. Bull. Société Bot. Fr. 97, 18–24.
[871] Botaniste formée à l'École Normale Supérieure de Paris, il collabore avec Henri Gaussen sur le projet de cartographie végétale au 200.000e (Rey, 2009).

finalement Paul Ozenda qui rédigea un rapport proposant de créer trois réserves naturelles de quelques dizaines d'hectares dont une à l'intérieur de la réserve de chasse et deux à l'extérieur. Les réserves projetées se situaient sur la commune de Saint-Martin-de-Vésubie au niveau du lac des Sagnes et des vallons du Boréon et de Salèse (voir Figure 18).

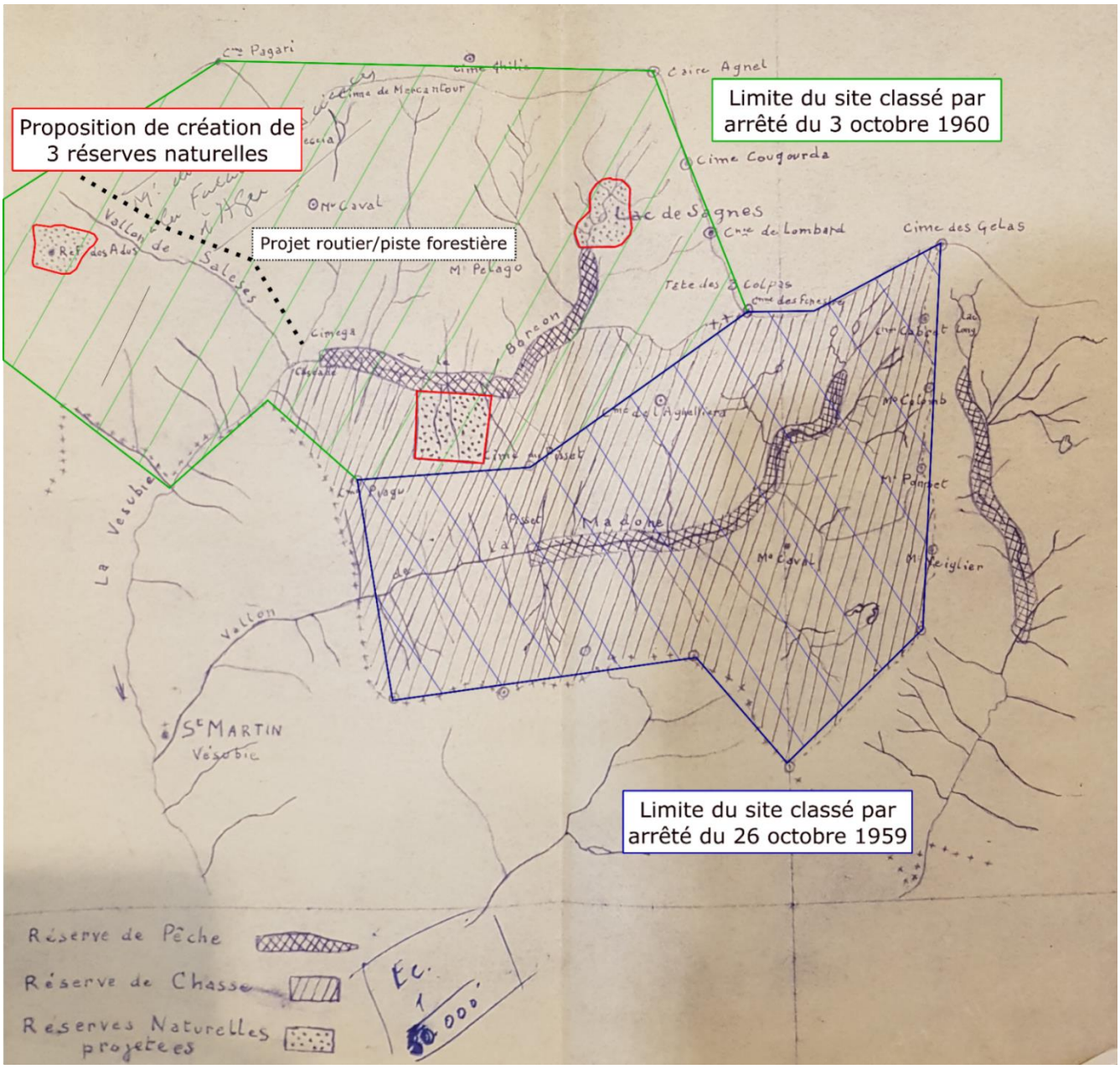


Figure 18. Carte des projets de réserves naturelles et de protection des sites en Haute-Vallée de la Vésubie. Nous avons rajouté les sites inscrits en bleu et en vert respectivement les 26 octobre 1959 et 3 octobre 1960. Le projet routier devant relier le Boréon au hameau de Mollières est indiqué en pointillé noir[872].

[872] La carte est disponible dans le fonds 19800400/15, disponible aux Archives Nationales.

Suite à ce rapport, le sujet est remis à l'ordre du jour de la séance du CP du 8 juin 1950. Le compte rendu de cette séance est malheureusement relativement bref et n'évoque qu'une discussion non détaillée sur l'importance « *de protéger par des clôtures certains secteurs particulièrement intéressants* » ainsi que l'inquiétude de la part de certains membres vis-à-vis des projets d'Electricité de France envisagés dans la région.

Entre temps, le Président de la Fédération Départementale des Chasseurs des Alpes Maritimes avait finalement obtenu, avec l'aide, entre autres, de François Vidron, et après de nombreuses négociations avec les municipalités et les sociétés de chasse locales, l'agrandissement de la surface de la réserve de chasse et de pêche du Boréon, devenue réserve du « Mercantour ». Les quelques 12 000 hectares ainsi réservés préfigureront le parc national du Mercantour créé plus de vingt ans plus tard rejoignant seulement en partie les préoccupations initiales d'Henry Flon. La réserve de chasse et de pêche ainsi créée ne résolvait en effet pas le problème de la régénération forestière et de la protection de la flore. Sur ces points, il faut se référer aux comptes rendus des séances du CNPN du 29 juin 1950 et du 19 décembre 1951 pour en apprendre un peu plus sur la suite qui fut donnée aux projets de réserves du CNPN.

D'une part, la pose de clôtures « *sur une longueur de 6km, même avec l'assentiment de la municipalité* »[873] semblait poser des difficultés dont la nature n'est pas précisée dans le compte rendu. Malgré la prise en charge financière de ces clôtures par le Conseil Supérieur de la Chasse, il semblerait qu'en décembre 1951, lorsque le sujet des réserves est de nouveau mis à l'ordre du jour, la pose de ces clôtures n'ait toujours pas été réalisée malgré les préconisations des membres du CNPN, et ce malgré l'appui du directeur général des Eaux et Forêts dans ce dossier :

> « *M. du Vignaux affirme que le Conservateur des Eaux et Forêts de la région mettra tout en œuvre pour réaliser les vœux de l'assemblée ici présente*. » Séance du CNPN du 29 juin 1950, « Haute-Vallée de la Vésubie » (06)[874].

Il n'a d'ailleurs pas été possible de déterminer, à partir des archives consultées, dans quelle mesure la pose de ces barrières et la surveillance de ces espaces ont bien été mises en œuvre. Néanmoins, si le classement en site des réserves botaniques est envisagé dès la séance de 1950, la protection n'aboutira finalement qu'en 1960 et sous forme d'une inscription seulement. Pour comprendre ce décalage entre le souhait du CNPN et la protection de la zone, il faut se référer à l'action de l'administration des Sites menée en parallèle sur ce dossier.

2.1.2. Une implication déterminante de l'administration des Sites dans la protection du massif

En réalité, dès le 23 juin 1948, le projet d'EDF mentionné par Henry Flon lors de la séance du CP du 9 mars de la même année fait déjà l'objet d'une action entreprise par l'Architecte des Bâtiments de France de la région :

> « *La Cascade du Boréon, reliée à St. Martin-Vésubie par une voie carrossable de 8 Kms. environ, est un des points les plus remarquables des Alpes-Maritimes.*
> *[…]*
> *La protection de ce site est particulièrement indiquée afin que le développement qui risque de se produire du fait de ce rattachement à la France ne vienne pas le souiller, soit par des installations industrielles, soit par des apports touristiques non contrôlés. En effet, l'Electricité de France vient de passer des compromis avec les propriétaires des terrains de cette région afin*

[873] Séance du CNPN du 29 juin 1950, « Haute-Vallée de la Vésubie » (06) (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[874] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

de créer un lac artificiel, en vue de l'alimentation d'une usine d'énergie électrique qui changerait complètement le débit de ce torrent et, principalement, celui de la cascade. » Rapport de l'Architecte des Bâtiments de France envoyé à la direction de l'Architecture en date du 23 juin 1948[875].

La cheffe du bureau des sites, Jeanne Vallée, approuva la démarche d'inscription et chargea l'Architecte des Bâtiments de France d'identifier l'ensemble des propriétaires concernés et de réunir la Commission départementale des Sites pour une délibération rapide sur ce dossier[876]. L'inscription des 11 hectares, prononcée dès le 30 août 1948 par arrêté du ministre de l'Éducation Nationale, fut probablement facilitée par la présence d'un propriétaire unique aux environs de la cascade à protéger.

La région étant l'objet d'autres projets d'EDF, l'Architecte des Bâtiments de France fut à l'origine, en 1949, d'un premier dossier d'inscription d'une zone plus vaste et ayant pour but premier de « *soumettre au contrôle esthétique les projets d'EDF dans cette pittoresque région montagneuse des Alpes Maritimes* »[877]. Un certain nombre de défauts concernant la délimitation de la zone à inscrire furent néanmoins pointés par le service des Sites et le dossier semble être abandonné pour un temps.

Pour une raison qui nous est inconnue, l'inscription de certaines vallées est remise à l'ordre du jour en août 1955 par la direction de l'Architecture. L'Architecte des Bâtiments de France est alors mandaté pour établir un dossier d'inscription à l'inventaire des Sites des Hautes-Vallées d'Isola, Valdeblore, St. Martin-Vésubie et Tende[878]. Compte-tenu de l'absence de compte rendu des réunions du CNPN et du CP à cette époque, il n'a pas été possible de déterminer dans quelle mesure les membres du CNPN ont été à l'origine de la réouverture de cette procédure.

L'inscription et le classement de zones étendues au titre des sites n'est cependant pas si simple. De telles procédures nécessitent de procéder à un relevé cadastral de toutes les parcelles en cause et de notifier individuellement chaque propriétaire de l'intention d'inscription ou de classement. Or, pour un certain nombre de communes concernées par ce projet, le cadastre était encore en cours d'édition en 1956[879] et la notification des propriétaires posait visiblement un problème financier au niveau local :

« *Vous me signalez toutefois que l'acquisition de ces feuilles [cadastrales], au nombre de 140, nécessaires pour la constitution des dossiers représente une dépense approximative de 35.000 francs, à laquelle il convient d'ajouter une somme de 42.000 francs environ pour frais de recherches des noms et adresses des 3.800 propriétaires par l'Administration du Cadastre.*
J'ai l'honneur de vous faire connaître que cette dépense de 77.000 francs sera prise en charge par mon Administration, les crédits de fonctionnement de votre Agence ne permettant pas d'y faire face. » Lettre du 17 janvier 1957 du directeur général de l'Architecture à l'Architecte des Bâtiments de France[880].

---

[875] Fonds 19890126/31 disponible aux Archives Nationales.
[876] Lettre de juillet 1948 de la cheffe du bureau des sites à l'Architecte des Bâtiments de France à Nice (Fonds 19890126/31 disponible aux Archives Nationales).
[877] Rapport de Gustave-Henri Lestel renvoyé le 4 novembre 1949 à la cheffe du Bureau des Sites (Fonds 19890126/31 disponible aux Archives Nationales).
[878] Référence à une lettre du 11 août 1955 dans une lettre du 15 février 1956 de l'Architecte des Bâtiments de France des Alpes-Maritimes et du Var à la direction de l'architecture (Fonds 19890126/31 disponible aux Archives Nationales).
[879] Au lendemain de la guerre, la zone frontalière entre l'Italie et la France fut révisée et certaines communes devinrent françaises. Il fallut ainsi procéder aux nouveaux relevés cadastraux qui n'avaient toujours pas été réalisés.
[880] Fonds 19890126/31 disponible aux Archives Nationales.

On comprend dès lors la raison pour laquelle aucune démarche d'inscription ou de classement n'avait pu aboutir jusqu'à présent.

Entre temps, et en l'absence d'inscription ou de classement, Électricité de France avait obtenu le droit d'exploiter les torrents de la Vésubie, du Boréon et de Salèse[881]. Le décret déclarant l'utilité publique d'un tel projet ne mentionne même pas l'inscription au titre des sites des 11 hectares autour de la cascade du Boréon et on ne trouve aucune trace dans les archives de quelconques échanges entre le ministère de l'Industrie et du Commerce et le ministère de l'Éducation Nationale.

C'est dans une zone voisine de celle qui avait attiré l'attention des experts du CNPN que va progresser le dossier de protection de ces hautes-vallées. Ce sont en effet deux zones de la commune de Tende qui sont soumises, sur le rapport de Gustave-Henri Lestel, à la Commission Supérieure des Sites lors de la séance du 27 mai 1959 (non visible sur la carte présentée en Figure 18 la zone se situe plus à l'est).

Le premier site est celui de la « Vallée des Merveilles », « *magnifique paysage de cimes, de lacs et de vallées* » et présentant « *un grand nombre de gravures rupestres d'un intérêt exceptionnel* »[882]. Le second celui des Vallons Casterino et de la Minière, zone qui, bien que « *fort belle* », « *a déjà subi de nombreuses atteintes, par suite d'exploitation minière et d'aménagement hydro-électrique* »[883].

La commission supérieure des sites se rangea à l'avis de Gustave-Henri Lestel, chargé de rapporter ces dossiers devant cette assemblée, et se prononça favorablement au classement de la première zone et à l'inscription de la seconde. Lors de cette même séance, une « *mesure complémentaire de protection* »[884], non mentionnée dans le rapport, fit également l'objet d'un avis favorable de la commission des sites pour l'inscription du Vallon de la Madone des Fenestres (voir limites bleues sur la Figure 18). Ces mesures de protection basées avant tout sur des critères esthétiques furent prises par arrêté du 26 octobre 1959 sans pour autant évoquer le dossier des réserves projetées par le CNPN.

C'est un deuxième arrêté qui vint inscrire à l'inventaire des sites la vallée du Boréon et le vallon de Salèse le 3 octobre 1960. Les raisons précises pour lesquelles cet arrêté ne fut pas pris en même temps que les autres ne sont pas mentionnées dans les archives. Compte-tenu du rapport de Gustave-Henri Lestel sur les vallons de Casterino et de la Minière, il est néanmoins probable que les travaux hydroélectriques engagés dans cette zone à la fin des années 1950 (voir plus haut) n'aient pas favorisé leur prise en compte par l'administration des Sites malgré le souhait des membres du CNPN.

L'inscription au titre des sites de cette zone un an plus tard ne semble pas non plus résulter du vœu prononcé par le CNPN en faveur du classement de cette zone une dizaine d'années plus tôt mais est plus probablement la conséquence de l'existence d'un projet routier dans la vallée du Boréon. Informé par le service des Ponts-et-Chaussées du département des Alpes-Maritimes, Gustave-Henri Lestel informe le 1er juillet 1960 le directeur de l'architecture de l'existence d'un projet de construction d'une route d'accès vers le col de Fenestre par la vallée du Boréon susceptible d'être « *grave pour la*

[881] Décret du 15 mars 1957 autorisant, déclarant d'utilité publique et concédant à Electricité de France (service national) l'aménagement et ('exploitation des chutes de Saint-Martin-Vésubie et de Roquebillière, sur les torrents de la Vésubie, du Boréon, de Salèses et de la Madone-des-Fenestres, dans le département des Alpes-Maritimes (J.O.R.F. du 2 avril 1957, p.3446).
[882] Séance de la Commission Supérieure des Sites du 27 mai 1959 (Fonds 19890126/31 disponible aux Archives Nationales).
[883] *Ibid*.
[884] *Ibid*.

Réserve Naturelle du Boréon »[885]. A noter que dans cette lettre, la « réserve naturelle » dont il est question désigne plus probablement la réserve de chasse que les trois réserves planifiées par les membres du CNPN et qui n'ont alors aucune existence légale.

En l'absence d'inscription de cette zone au titre des sites, l'administration des Sites n'est cependant pas en mesure de faire entendre sa voix sur un tel projet. Malgré tout, André Lapeyre, alors sous-directeur des monuments historiques et des sites, se charge de prendre les devants auprès du ministère des Travaux Publics, des Transport et du Tourisme et de l'informer de l'inscription prochaine de la zone au titre des sites :

> « *Je crois devoir vous signaler particulièrement les graves inconvénients qu'entraînerait la réalisation d'un tel projet, en raison de la proximité de la Réserve naturelle du Mercantour-Boréon.*
> *L'intérêt biologique de cette réserve est en effet tel que son classement en parc national est envisagé, dans le cadre de la loi récemment votée par le Parlement.*
> *[…] la protection de la Vallée du Boréon et du Vallon de Salèse a retenu mon attention, et l'inscription de cet ensemble à l'inventaire des Sites doit intervenir prochainement.*
> *Pour l'ensemble de ces raisons, je suis conduit à vous demander de ne pas poursuivre l'étude d'un tracé qui ne manquerait pas d'ailleurs de soulever de sérieuses réserves de la part du Conseil National de Protection de la Nature.* » Lettre du 4 août 1960 d'André Lapeyre à la direction des routes du ministre des Travaux Publics, des Transport et du Tourisme[886].

A noter que si le CNPN n'est pas officiellement saisi de la question, la mention d'un avis qui serait probablement négatif de sa part semble constituer pour l'administration des Sites un argument supplémentaire pour s'opposer à l'aménagement de certaines zones.

En novembre 1960, le ministère des Travaux Publics informa cependant l'administration des Sites qu'aucun projet de route de la part de ses services n'était envisagé dans cette zone. Il évoqua néanmoins l'existence d'un projet de route forestière mené par les services des Ponts et Chaussées pour le compte de la commune de St-Martin Vésubie et sous l'égide du Service des Eaux et Forêts. Ce projet faisait l'objet d'un prêt du Fonds Forestier National pour désenclaver un hameau et exploiter de nouveaux massifs boisés dans la région[887] (voir Figure 18). Ayant eu par ailleurs connaissance par le préfet d'un projet de tunnel passant à proximité sous le massif du Mercantour pour relier Nice à Coni et de la transformation future possible de la route forestière en route internationale, la direction de l'Architecture choisit d'inscrire le dossier à l'ordre du jour de la Commission Supérieure des Sites, habilitée à traiter des problèmes de gestion dans les sites inscrits et classés.

Compte-tenu de l'existence d'un projet de parc national sur cette zone[888], l'inscription du projet à l'ordre du jour du CNPN fut aussi envisagée par l'administration des sites et soumise à la direction des Eaux et Forêts. Cette dernière écarta néanmoins cette option, considérant que le projet, « *à condition de conserver les profils et caractéristiques d'une route forestière* »[889], n'était pas de

[885] Rapport de Gustave-Henri Lestel du 1er juillet 1960 (Fonds 19890126/31 disponible aux Archives Nationales).
[886] Fonds 19890126/31 disponible aux Archives Nationales.
[887] Réunion tenue le 19 juillet 1961 par la Commission chargée sur le plan départemental de donner son avis sur le projet de construction d'une route dans le Vallon de Salèses (Fonds 19890126/31 disponible aux Archives Nationales).
[888] Le projet est notamment proposé par le préfet des Alpes-Maritimes dans un rapport du 12 mai 1960 adressé à l'administration des sites. Seule la référence de ce rapport dans des échanges entre le préfet et l'administration des sites est disponible dans le fonds d'archives 19890126/31.
[889] Lettre du 1er août 1961 du directeur des Eaux et Forêts à la direction de l'Architecture (Fonds 19890126/31 disponible aux Archives Nationales).

nature à mettre en cause les objectifs de conservation de la nature. Le dossier ne sera d'ailleurs jamais inscrit à l'ordre du jour du CNPN, et ce malgré le souhait d'un certain nombre de personnes présentes lors de la séance de la Commission Supérieure des Sites du 1er juin 1961 de consulter cette instance compte-tenu de l'existence d'un projet de parc national[890].

Lors de cette réunion de la Commission Supérieure des Sites, les informations apportées sur le projet furent jugées insuffisantes par les membres présents pour émettre un avis définitif et il fut proposé d'organiser une réunion d'information locale afin de statuer sur ce dossier. Le directeur général de l'Architecture chargea alors Gustave-Henri Lestel d'une mission complémentaire d'information à l'échelle locale et le préfet d'informer les municipalités concernées de surseoir à tout commencement d'exécution des travaux de cette piste[891].

Cette mission conduisit à la constitution d'une commission locale sur le sujet réunissant, en dehors de Gustave-Henri Lestel, le président de la Section Permanente de la Commission Départementale des Sites, l'Architecte des Bâtiments de France, les élus impliqués dans le projet, le préfet, les services locaux des Eaux et Forêts, de l'Agriculture et des Ponts et Chaussées et les services départementaux du ministère de la Construction. Le procès-verbal de cette réunion fait état d'une position unanime de la part des représentants locaux sur le sujet :

> « *A l'issue d'une longue discussion, il apparait que tous les avis, à l'exception de celui de M. Lestel sont très nettement favorables à la réalisation de cette route avec les caractéristiques figurant au dossier.* » Procès-verbal de la réunion du 19 juillet 1961 par la Commission chargée sur le plan départemental de donner son avis sur le projet de construction d'une route dans le vallon de Salèse[892].

Le rapport de Gustave-Henri Lestel sur cette réunion est intéressant à plusieurs égards. Premièrement, il rapporte « l'ambiance » d'une telle cette réunion :

> « *Je dois dire dès le début du présent rapport que la séance a été fort houleuse d'une part et que, d'autre part, elle a été fort mal présidée par le haut fonctionnaire départemental ci-dessus cité, qui, en premier lieu, a commencé par laisser entendre que l'État n'avait pas à se mêler d'une affaire purement départementale […].* » Rapport du 20 juillet 1961 de Gustave-Henri Lestel au directeur général de l'Architecture[893].

Loin de l'image d'une France centralisée dans laquelle les décisions sont prises depuis Paris, les représentants locaux s'étonnent de l'implication de l'État sur ce sujet considéré par les services de l'État déconcentrés et les élus comme un projet local. L'intervention du ministère des Affaires Culturelles n'est ainsi pas jugée d'un bon œil par les différents membres présents, compte-tenu notamment de l'intérêt de cette route pour les populations locales, intérêt souligné par Gustave-Henri Lestel dans son rapport :

> « *Du point de vue des populations locales et des municipalités, il n'y a pas le moindre doute que la route projetée, financée et ayant déjà reçu un commencement d'exécution, présente un intérêt considérable et constituerait une amélioration extrêmement importante pour l'accès des pâturage de Salèse, pour l'exploitation forestière des bois communaux et d'Etat, pour le*

[890] Le directeur de l'Architecture, Gustave-Henri Lestel et Jacqueline Sialleli, représentante du ministère de l'Equipement se déclareront explicitement favorable à la consultation du CNPN et la Commission Supérieure des Sites émis le vœu que le CNPN soit consulté « *dans les meilleurs délais* ».
[891] Lettre du 21 juin 1961 du directeur général de l'Architecture au préfet des Alpes-Maritimes.
[892] Fonds 19890126/31 disponible aux Archives Nationales.
[893] Fonds 19890126/31 disponible aux Archives Nationales.

désenclavement du Hameau des Molières que certains voient même pouvoir devenir station locale de sports d'hiver » Rapport du 20 juillet 1961 de Gustave-Henri Lestel au directeur général de l'Architecture[894].

Malgré les enjeux paysagers et biologiques de la zone, cette opposition des notables locaux rend l'opposition du ministère des Affaires Culturelles à cette route difficilement tenable, comme le souligne le rapporteur sur le dossier :

> « *[…] une opposition formelle de notre part, outre qu'elle entraînerait tout un contentieux pour inexécution de marchés approuvés, susciterait de la part des autochtones et des municipalités une levée de boucliers d'une violence démesurée, dont les Maires se sont fait l'écho fidèle.*
> *[…]*
> *Par ailleurs, on ne peut rien construire de viable si, dès l'abord, les protecteurs de la Nature se heurtent à une hostilité fondamentale des populations et de leurs élus, qu'il faut impérieusement mettre dans notre jeu.* » Rapport du 20 juillet 1961 de Gustave-Henri Lestel au directeur général de l'Architecture[895].

Face à une telle situation, il proposa d'accepter le projet d'aménagement et de demander en échange la transformation de la Réserve de chasse du Mercantour en réserve naturelle qu'il est possible d'instituer depuis la loi du 1er juillet 1957. « *Proposition transactionnelle* »[896], pour reprendre ses termes, il s'agit donc de profiter d'un aménagement projeté dans un site inscrit pour renforcer la protection de zones adjacentes dont l'intérêt avait déjà été identifié depuis de nombreuses années par les membres du CNPN. On apprend par ailleurs qu'il aurait obtenu auprès du maire de St-Martin Vésubie une interdiction de circuler à tous usagers autres que la population locale et les exploitants forestiers sur cette route forestière.

Une telle proposition reçut l'accord du directeur général de l'Architecture qui, concernant la réserve naturelle, proposa à Clément Bressou de nommer, s'il y a lieu, un rapporteur scientifique pour procéder à la délimitation future de la réserve naturelle. Il informa par ailleurs le préfet des Alpes-Maritimes le 11 août 1961 du lancement des études visant à faire de la réserve de chasse une réserve naturelle au titre de la loi du 1er juillet 1957. A notre connaissance, un tel projet de réserve naturelle ne fut jamais mis à l'ordre du jour du CNPN. Compte-tenu de l'absence de compte rendu de réunion du CP, il ne nous a pas été possible de déterminer les raisons précises pour lesquelles l'affaire ne fut jamais traitée par le CNPN. La perspective de création d'un parc national sur cette zone a peut-être rendu caduque l'idée de créer cette réserve naturelle.

Après avoir obtenu l'engagement qu'il ne s'agirait que d'une route forestière et sans remettre à l'ordre du jour de la Commission Supérieure des Sites[897], l'administration des Sites pris donc la décision de ne pas s'y opposer, tout en indiquant qu'en cas de transformation future en route internationale, elle devra de nouveau être saisie de cette affaire.

---

[894] *Ibid*.
[895] *Ibid*.
[896] Rapport du 20 juillet 1961 de Gustave-Henri Lestel au directeur général de l'Architecture (Fonds 19890126/31 disponible aux Archives Nationales).
[897] Le directeur général de l'Architecture s'en explique par le caractère d'urgence que revêtait une telle décision. Comme l'indiquait le préfet dans une lettre adressée à l'administration des sites, les opérations d'adjudications ayant eu lieu, le retard dans l'instruction du dossier risquait de faire courir aux communes d'importants dommages et intérêts aux sociétés impliquées.

2.1.3. Conclusion

Essayons dans cette conclusion intermédiaire de tirer quelques enseignements de ce cas d'étude sur le rôle du CNPN et plus généralement sur la mise en œuvre d'une mesure de protection de la nature en France à l'époque.

Comme nous l'avons déjà mentionné à plusieurs reprises, si le terme de « réserve naturelle » est bien utilisé par les différents acteurs, l'instrument en tant que tel n'a pas d'existence légale ou juridique avant 1957. Ceci n'empêche pourtant pas l'action des membres du CNPN en faveur de la protection de certaines zones de la vallée du Boréon et du vallon de Salèse. Favorables à la mise en place de réserves naturelles, ils élaborent une solution destinée à assurer la régénération de la forêt et la protection de la flore en protégeant des endroits bien précis déterminés suite à une étude réalisée sur place par des botanistes.

Loin d'imposer une solution unilatérale en faveur de la nature, elle est le résultat de la prise en compte de l'intérêt des pratiques locales comme le pacage et relève d'un compromis entre exploitation et protection. Sa mise en œuvre ne fut possible qu'en raison des relations entretenues avec les Eaux et Forêts d'une part, étant donné la nature des terrains soumis au code forestier, et le Conseil Supérieur de la Chasse qui permit son financement et la constitution d'une réserve de chasse à proximité des projets de réserves naturelles. Les experts du CNPN sont de ce fait dépendant d'autres acteurs pour la mise en œuvre de leurs mesures de protection.

L'absence d'existence légale de la réserve naturelle ne permet par ailleurs pas aux membres du CNPN d'être sollicités de manière systématique sur les projets d'aménagements prévus dans la zone. Il s'agit donc, en plus de ces réserves naturelles qui relèvent plutôt de l'ordre d'une solution bricolée à l'amiable[898], de proposer le classement de la zone à l'inventaire des sites pour que l'administration puisse être impliquée en cas de projet d'aménagement de la zone. Il n'a pas été possible de déterminer la raison pour laquelle ce vœu ne sera pas immédiatement suivi du lancement de la procédure de classement. Cette dernière se fit en deux temps. Dans un premier temps, ce sont les considérations esthétiques qui semblent avoir primées et qui conduisirent au classement et à l'inscription de zones n'incluant pas les sites biologiquement intéressants déterminés par les membres du CNPN. C'est seulement dans un second temps, et probablement suite à l'émergence d'un projet routier à proximité de la réserve de chasse, que l'administration des Sites précipita l'inscription d'une zone incluant les réserves naturelles du CNPN.

L'inscription en site permit à la direction de l'Architecture, en vertu de la loi sur les sites de 1930, de surseoir aux travaux routiers pour évaluer le projet selon des considérations esthétiques et biologiques. La gestion de ce dossier par la direction de l'Architecture dévoile certains éléments intéressants sur la prise en compte de la problématique par l'administration. D'une part, le CNPN n'est pas nécessairement l'instance centrale des négociations concernant la protection des sites. Malgré l'intérêt porté par ses membres et l'existence d'un projet de parc national, c'est bien la Commission Supérieure des Sites qui est consultées. Contrairement au CNPN, sa consultation est bien prévue lorsqu'un projet est susceptible de modifier l'aspect d'un site. Les experts du CNPN, dont les prérogatives ne concernent que les réserves naturelles et les parcs nationaux, ne se révèlent donc pas être systématiquement consultés, bien que la possibilité d'un avis de leur part puisse être mentionné pour soutenir une position de l'administration des Sites.

[898] Il n'a par ailleurs pas été possible de déterminer si les services locaux des Eaux et Forêts avaient bien exaucé le vœu des membres du CNPN de grillager les parties jugées les plus intéressantes par les botanistes.

Enfin, l'inscription de la zone permit à l'administration des Sites de s'impliquer dans le processus de décision destiné à l'élaboration d'une route forestière à proximité des réserves naturelles et de la réserve de chasse. Compte-tenu de l'intérêt local pour un tel projet, l'opposition s'est vite révélée inenvisageable et contre-productive, y compris pour la protection future du site. Loin d'une décision unilatérale de l'administration centrale, il s'agit plutôt de faire preuve d'inventivité dans les négociations et profiter de cette situation pour que la protection des sites, qu'elle soit basée sur des considérations esthétiques ou scientifiques, puisse en tirer profit. Forme de « compensation » avant l'heure, l'inscription au titre des sites permit de négocier la mise en place d'une réserve naturelle, alors possible suite à la promulgation de la loi du 1er juillet 1957. Les intérêts, y compris biologiques de la protection de la nature, furent donc défendus dans ce cas précis par l'administration des Sites plutôt que par les membres du CNPN.

2.2. Le massif forestier de la Sainte-Baume : l'intervention comme modalité privilégiée de protection de la nature

2.2.1. L'intervention comme modèle de protection

Notre second cas d'étude, plus court compte-tenu, entre autres, de la rareté des archives que nous avons pu consulter sur ce dossier, traite du cas de la protection du massif forestier de la Sainte-Baume, à cheval entre les départements du Var et des Bouches-du-Rhône. La protection de cette zone est discutée lors de la première séance du CP le 13 avril 1948.

L'intérêt pour le massif de la Sainte-Baume est ancien (pour plus de détails, voir Chalvet, 2013). C'est une région qui a déjà fait l'objet, à la fin des années 1940, de nombreuses études naturalistes et phytosociologiques, notamment de la part de la Société Botanique de France (Arènes, 1926, 1927 ; Laurent et Molinier, 1936)[899]. L'endroit fut aussi intégré à l'excursion organisée pour les délégués internationaux lors de la Conférence Internationale de protection de la nature à l'origine de l'UIPN à Fontainebleau en 1948 (voir Chapitre 3). En dehors de l'attrait des botanistes pour cette région, le massif est aussi érigé en haut lieu touristique à partir des années 1930.

L'importance de la forêt domaniale de la Sainte-Baume réside notamment dans la présence d'une hêtraie qui constitue une « *véritable relique tertiaire* »[900]. Référence à une ère géologique passée dont le climat favorisait la hêtraie dans la région, la présence de cette essence et des espèces floristiques qui lui sont associées constitue pour les botanistes et forestiers un « *paradoxe* » (Dugelay, 1958, p.1)[901]. « *Sous une latitude et dans une ambiance physique et humaine spécifiquement méditerranéenne* », la subsistance de cette hêtraie mérite donc pour les protecteurs de la nature attention et protection.

La forêt domaniale, déjà classée en série artistique, bénéficiait déjà d'un régime d'exploitation spécifique, établi après consultation de Philibert Guinier, dès 1931[902]. Durant la guerre, un projet de parc national est même élaboré par la Société Linéenne de Provence (Chalvet, 2013). Soutenu en 1943

---

[899] Arènes, J. (1926). Etude phytosociologique sur la chaîne de la Sainte-Baume et la Provence. Bull. Société Bot. Fr. 73, 1016–1022.
Arènes, J. (1927). Etude phytosociologique sur la chaîne de la Sainte-Baume et la Provence. Bull. Société Bot. Fr. 74, 65–85.
Laurent, M.L., and Molinier, R. (1936). Compte rendu de l'excursion à la Sainte-Baume le 3 juin 1936. Bull. Société Bot. Fr. 83, 451–458.
[900] Rapport non daté et non signé probablement présenté devant le CNPN (Fonds 19800400/15 disponible aux Archives Nationales).
[901] Dugelay, A. (1958). La hêtraie de la Sainte-Baume. Rev. For. Fr. 1, 1–26.
[902] Lettre du 30 décembre 1933 du Directeur Général des Eaux et Forêts au conservateur des Eaux et Forêts de Nice (Fonds 19800400/15 disponible aux Archives Nationales).

par la conservation des Eaux et Forêts du Var[903], ce projet de parc national est probablement la raison pour laquelle une partie du massif est inscrite à l'inventaire des sites le 31 juillet 1945 par arrêté du ministre de l'Éducation Nationale. Les archives de l'administration des sites sur le massif de la Sainte-Baume ne comportent malheureusement pas le dossier de son inscription.

Malgré ces mesures, l'intégrité de la forêt domaniale fait l'objet de vives inquiétudes de la part des forestiers locaux[904] et des scientifiques. Henry Flon et Philibert Guinier se déplacent sur le site en mai 1947 et la protection du massif est mise à l'ordre du jour de la toute première séance du Comité Permanent du CNPN le 13 avril 1948. Lors de cette séance, Philibert Guinier fait la lecture d'un rapport de René Molinier, futur directeur du Muséum de Marseille et « *spécialiste connu d'écologie végétal* » (Drouin, 1991, p.226), qui alerte sur les dangers dont la hêtraie fait l'objet. C'est d'abord sa régénération naturelle qui est compromise :

> « *La régénération du hêtre se fait mal et seulement au cours d'années pluvieuses particulièrement favorables, l'on voit le sol jonché de plantules de hêtres, dont seules passent l'été celles des quelques clairières ouvertes par la mort de quelques vieux sujets.* » Rapport de René Molinier cité dans un rapport sur la forêt de la Sainte-Baume, non daté, non signé[905].

Le hêtre est concurrencé par de nouvelles essences comme l'if et le houx, considérées comme « *envahissantes* »[906]. D'autre part, la forêt domaniale est aussi menacée par des incendies, fréquents dans cette zone, et par une exploitation irraisonnée de la ressource en bois. Pour le conservateur des Eaux et Forêts de Nice, l'inscription à l'inventaire des sites ne peut suffire à sauvegarder le massif :

> « *"La seule obligation de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux" définie par l'art.4 de la loi du 2 mai 1930 […] est à nos yeux insuffisante. Elle est pratiquement inopérante si l'on songe aux méthodes d'exploitation forestière locale. […] Nous avons pu, cette année, refuser une demande de coupe extraordinaire formulée par la commune du Plan d'Aups dans la forêt communale confrontant la forêt domaniale à l'Ouest. Mais on conçoit le caractère provisoire de telles mesures qui à la faveur de circonstances ou de pressions imprévisibles risquent d'être rapportées et de placer le service forestier local en présence de situation embarrassante pour lui et préjudiciable pour les intérêts en cause. […] c'est une interdiction formelle et absolue d'exploiter dont il est nécessaire que bénéficie l'ensemble du massif de la Ste-Baume*. » Rapport du 20 juin 1947 du Conservateur des Eaux et Forêts de Nice[907].

Rappelons en effet qu'à l'époque, et comme nous avons pu le voir dans le chapitre 2, la demande en bois est importante et menace d'autres massifs comme celui de Fontainebleau.

Pour éviter la propagation des incendies et l'exploitation des forêts voisines, qui pourraient avoir une influence sur la pérennité de la hêtraie, le CP propose alors dans sa séance du 13 avril 1948 de créer « *une zone de protection autour de la forêt domaniale* »[908]. Une telle stratégie se heurte néanmoins à la propriété privée des terrains aux alentours. Si un accord a pu être trouvé avec un des

[903] Rapports des 12 mars et 3 décembre 1943 (Fonds 19800400/15 disponible aux Archives Nationales).
[904] Avis du 20 juin 1947 du Conservateur des Eaux et Forêts de Nice (fonds 19800400/15 disponible aux Archives Nationales).
[905] Fonds 19800400/15 disponible aux Archives Nationales.
[906] Rapport sur la forêt de la Sainte-Baume, non daté, non signé (Fonds 19800400/15 disponible aux Archives Nationales).
[907] Fonds 19770135/3 disponible aux archives nationales
[908] Séance du CP du 13 avril 1948, « réserve de la Sainte-Baume » (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).

propriétaires, les membres du CP proposent l'acquisition ou la location de ces terrains par l'État et la création d'une commission locale pour traiter du problème de la conservation du massif.

Il faut attendre 1950 pour que la protection du massif, ou plutôt la gestion de la hêtraie, soit de nouveau inscrite à l'ordre du jour du CNPN. Pour la préserver, c'est le modèle de la réserve dirigée qui est privilégiée :

> « *M. Guinier […] montre que la forêt relique de la Sainte-Baume doit être elle aussi traitée comme une réserve dirigée*. » Séance du CNPN du 29 juin 1950, « Forêt de la Sainte-Baume »[909].

Selon son rapport, la hêtraie nécessite en effet l'intervention de l'humain pour pouvoir se régénérer :

> « *Une intervention a dernièrement été reconnue nécessaire afin d'empêcher à la faveur de l'ombre l'envahissement des ifs au détriment du hêtre.*
> *Pour remédier à cet état de choses et maintenir le paysage dans son aspect primitif on a dû prévoir des "trouées de lumière" de 15m de diamètre environ et procéder au recépage des ifs.*
> *De cette manière, une régénération du hêtre peut se produire.* » Séance du CP du 8 juin 1950, « Forêt de la Sainte-Baume »[910].

Si Gustave-Henri Lestel signale « *qu'en cas de danger* », la Commission Supérieure des Sites serait favorable à l'extension de l'inscription à l'inventaire voire à son classement[911], la solution privilégiée reste celle de la rédaction d'un projet d'aménagement spécifique à la forêt :

> « *M. Du Vignaux précise à ce sujet que le Conservateur des Eaux et Forêts de Nice doit adresser prochainement un projet d'aménagement en ce sens.* » Séance du CP du 8 juin 1950, « Forêt de la Sainte-Baume »[912].

En ce qui concerne les terrains aux alentours, si plusieurs membres du CNPN, dont Gustave-Henri Lestel et Henry Flon, sont favorables à leur reboisement, l'option est jugée trop difficile à mettre en œuvre sur les terrains privés compte-tenu de leur situation économique particulièrement rentable :

> « *M. du Vignaux considère qu'en ce qui concerne la plupart des terrains avoisinant la forêt, il lui paraît difficile et non rentable du point de vue économique de les rendre à la forêt, ceux-ci atteignant actuellement 50.000 frs l'hectare*. » Séance du CNPN du 29 juin 1950, « Forêt de la Sainte-Baume »[913].

La protection de ce site, qui ne concernera donc que la forêt domaniale, sera une nouvelle fois le résultat des relations entretenues entre l'administration des Eaux et Forêts et le CNPN. Les membres nommés de ce dernier auront alerté la direction des Eaux et Forêts pour que des mesures soient prises à l'échelle locale concernant la gestion de ce massif.

2.2.2. Conclusion

Ce second cas d'étude nous permet d'illustrer différents éléments sur la mise en œuvre des mesures de protection de la nature dans l'immédiat après-guerre.

D'une part, la gestion des milieux naturels constitue bien l'une des modalités privilégiées des experts du CNPN pour protéger la nature. Comme nous l'avions déjà évoqué dans le cas des réserves biologiques de la forêt de Fontainebleau (voir Chapitre 2), la protection de certains éléments naturels

[909] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[910] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[911] Séance du CP du 8 juin 1950 (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).
[912] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[913] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

nécessite, pour ces protecteurs, l'intervention humaine. Loin du modèle de la « réserve intégrale » consistant à laisser libre court à l'évolution en dehors de toute action humaine, les experts du CNPN sont déjà, dans un objectif de gestion des milieux naturels, indispensables à la conservation de certaines de ces propriétés. Dans notre cas, la préservation de la hêtraie nécessite de lutter contre le développement d'autres essences.

Or, ce type de solution semble néanmoins atteindre certaines limites de la seule législation sur les sites de 1930. La procédure d'inscription et de classement instaure en premier lieu des droits négatifs. L'inscription entraîne pour les propriétaires « *l'obligation de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions, sans avoir avisé, deux mois d'avance, l'administration préfectorale de leur intention* »[914]. Le classement énonce l'interdiction, sauf autorisation, de porter modification à l'état des lieux ou à l'aspect du site. Néanmoins, aucune obligation quant à l'instauration de prescriptions particulières de gestion n'est en général prévue dans l'arrêté ou le décret d'inscription ou de classement d'un site. Dans un cas comme celui de la Sainte-Baume, ceci pose à la fois le problème de la définition du concept « *d'exploitation courante* » mais aussi celui de l'obligation pour les propriétaires de procéder à certains travaux de gestion de la flore.

Une fois de plus, c'est la nature des terrains qui permet de résoudre le problème. La forêt domaniale de la Sainte-Baume étant soumise au régime forestier, il est possible d'établir un règlement de gestion permettant de tenir compte des enjeux de protection de la hêtraie. Pour les terrains privés, la loi sur la protection des sites ne permet cependant pas d'y faire face et les membres du CNPN doivent ainsi se reposer sur une stratégie d'acquisition foncière des terrains à protéger.

Cette dernière rend les membres du CNPN d'autant plus dépendants de l'administration que le Conseil ne dispose pas d'un fonds spécifiquement dédié à la protection de la nature. Dans le cas présent, cette stratégie est d'ailleurs vouée à l'échec compte-tenu du prix des terrains qui ne facilite pas leur acquisition par l'État. A noter par ailleurs que la procédure d'expropriation intégrée dans la législation sur les sites n'est pas mentionnée par les membres du CNPN. Nous le verrons par la suite, cette dernière était difficilement réalisable compte-tenu, encore une fois, du coût généralement important qui devait être versé aux propriétaires dans les cas d'inscription ou de classement en site.

2.3. L'Île Bagaud : le CNPN appelé à la rescousse

2.3.1. Impliquer le CNPN pour faciliter les négociations

A partir de 1949, l'île de Port Cros, dans le département du Var, attire l'attention de la Société Nationale d'Acclimatation (SNA) qui envisage d'y créer une nouvelle réserve naturelle[915]. Pour faire aboutir un tel projet et « *renforcer l'isolement de l'île de Port Cros* »[916], la surveillance de l'île de Bagaud, qui appartient au ministère de la Marine, se révèle essentielle aux yeux de Clément Bressou. Si le contrôle de ces terrains est finalement obtenu à l'été 1949 par la SNA, notamment grâce à l'aide

[914] Article 4 de la loi ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère Artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (J.O.R.F. du 4 mai 1930, p.5003)

[915] Rappelons que la SNA dispose alors de trois réserves naturelles, la Camargue, dont « *la situation est très satisfaisante* » et celles de Néouvielle et du Lauzanier, qui présentent « *d'assez grave difficultés* » (Inconnu, 1950, p.104).

[916] Séance du CNPN du 3 juin 1949, projet de création d'une réserve dans l'ile de Port-Cros (83) (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

de Gustave-Henri Lestel et du Touring Club de France[917], le ministère de la Marine envisage néanmoins à la fin du bail de location de placer la location de l'île de Bagaud en vente aux enchères.

Face à une telle situation et devant les difficultés financières de la SNA, Clément Bressou place le sujet à l'ordre du jour du CNPN lors de la séance du 3 juin 1949. Au cours de cette séance, les membres du CNPN accepteront de rédiger un vœu pour « *que l'île de Bagaud soit inscrite immédiatement sur l'inventaire des sites et éventuellement classée* » et « *qu'une intervention soit effectuée […] afin d'obtenir que l'adjudication soit reportée à une date ultérieure* »[918]. Une nouvelle fois, l'inscription et le classement d'une zone d'intérêt à protéger est demandée et les membres du CNPN mobilisent leurs administrations de tutelle pour négocier la protection d'un site, cette fois-ci auprès du ministère de la Marine.

La première demande aboutit rapidement. Une réunion de la Section Permanente de la Commission des Sites du Var est organisée le 9 juin 1949 et l'arrêté entraînant l'inscription de l'île de Bagaud à l'inventaire des sites est signé le 13 juin 1949.

En ce qui concerne la seconde demande, il n'a pas été possible de déterminer avec certitude le résultat des négociations avec le ministère de la Marine. Les archives font néanmoins état d'un bail de location au nom de la Société Nationale d'Acclimatation expirant à la date du 15 juin 1952[919], ce qui suggère que l'adjudication aurait bien eue lieu en 1949 mais qu'elle aurait été remportée par la SNA.

La situation financière dans laquelle est placée la SNA en 1952 ne s'est néanmoins pas améliorée et on apprend dans des échanges de 1952 que la société se trouve « *dans l'impossibilité absolue de payer les redevances d'une nouvelle location de trois années* »[920]. Si elle comptait sur « *sur le concours de la Fédération Départementale des Chasseurs du Var qui devait installer à Bagaud un centre de repeuplement de gibier sédentaire* » [921], cette option s'est néanmoins révélée être une impasse. Devant l'intérêt finalement médiocre que représentait l'île pour les chasseurs, le Conseil Supérieur de la Chasse aurait « *cessé de lui attribuer des subventions pour cet objet* »[922].

Clément Bressou fait alors une nouvelle fois appel au CNPN avant l'expiration du nouveau bail pour prendre en charge ce dossier lors des séances du CP du 12 avril 1951[923] et du CNPN du 29 juin 1951 dans lequel il demande « *une intervention officielle au nom du Conseil auprès du ministère de la Marine* »[924]. Sans que le détail de cette intervention ne soit précisé dans le compte rendu de la réunion, on y apprend que le Conseil National de la Protection de la Nature émet le vœu que le domaine de l'île de Bagaud soit transféré à l'Administration des Eaux et Forêts.

---

[917] « *M. Bressou appelle l'attention de l'assemblée sur le fait que à la suite de l'intervention de M. Lestel auprès du Touring Club de France, une grande partie des terrains appartenant à la Marine et antérieurement loués par cette association ont été pris en mains par la Société Nationale d'Acclimatation de France*. » Séance du CNPN du 3 juin 1949, projet de création d'une réserve dans l'ile de Port-Cros (83) (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

[918] Séance du CNPN du 3 juin 1949, projet de création d'une réserve dans l'ile de Port-Cros (83) (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

[919] Lettre du 12 avril 1952 de Clément Bressou au Directeur Général des Eaux et Forêts (Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales).

[920] Lettre du 15 septembre 1952 du Secrétaire d'État à l'Éducation Nationale au Secrétaire d'État chargé de la Marine (Fonds 19800400/15 disponible aux Archives Nationales).

[921] Lettre du Directeur général des Eaux et Forêts au Directeur Général de l'Architecture, non datée (Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales).

[922] *Ibid*.

[923] Archives de la séance non disponibles.

[924] Séance du CNPN du 29 juin 1951, « Questions diverses » (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

C'est la Direction de l'Architecture qui prend alors en charge le dossier et informe l'administration des Eaux et Forêt[925] de la démarche entreprise en ce sens auprès du Secrétaire d'État chargé de la Marine[926]. Cette option est néanmoins rapidement refusée, « *en raison de la valeur de son emplacement* » et au titre qu'un transfert du domaine « *entraînerait des servitudes inconciliables avec les nécessités de la Défense Nationale* »[927]. Le département de la Marine se révèle néanmoins disposé à négocier le futur de l'île de Bagaud.

Il propose dans un premier temps d'annuler le renouvellement du bail de la Société Nationale d'Acclimatation et d'établir « *en accord avec la Société Nationale d'Acclimatation et le service local des Eaux et Forêts […] des consignes qui permettraient à la Société de poursuivre son activité sans avoir à supporter le prix d'une location et de sauvegarder le caractère de l'Ile de Bagaud* »[928].

La Direction de l'Architecture, toujours en charge de la suite du dossier, sollicite alors la Direction Générale des Eaux et Forêts pour qu'elle informe le Secrétaire d'État à la Marine des consignes qu'elle souhaiterait voir établir dans l'Ile de Bagaud. La position de la direction générale des Eaux et Forêts est néanmoins plus ambigüe sur ce dossier. Dans un premier temps, elle ne demande finalement qu'à ce que « *la Société d'Acclimatation puisse être dans la plus large mesure possible, dégagée des obligations qu'elle a prises à sa charge dans le seul but d'un intérêt général de protection de la nature* »[929]. C'est dans un second temps qu'elle s'implique plus volontairement dans la protection de l'Île. Début 1953, elle sollicite finalement l'avis de la SNA sur les mesures particulières que les naturalistes souhaiteraient voir figurer dans les consignes destinées à assurer la sauvegarde de l'Ile de Bagaud[930].

Néanmoins, le département de la Marine fait finalement volte-face suite à « *une demande de l'Administration des Domaines* »[931]. On apprend dans une lettre du directeur des Eaux et Forêts qu'il existerait en effet une tierce personne intéressée par la location de l'île[932]. Or, devant « *l'insuffisance des crédits dont dispose son Département* », le département de la Marine se révèle finalement favorable à sa location par adjudication. Cette option est validée par le Secrétaire d'État aux Forces Armées le 16 janvier 1954, qui charge par la même occasion la Direction des Travaux Maritimes du Port de Toulon « *de procéder à la rédaction d'un cahier des charges, en accord avec les autres Administrations intéressées* »[933].

---

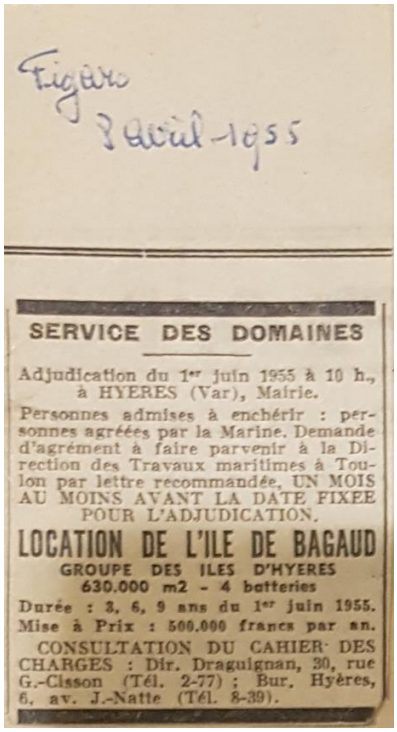
[925] Lettre du 18 juillet 1951 du ministre de l'Éducation Nationale au ministre de l'Agriculture (Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales).
[926] *Ibid*.
[927] Lettre du 22 septembre 1951 du Secrétaire d'État chargé de la Marine au ministre de l'Éducation Nationale (Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales).
[928] *Ibid*.
[929] Lettre non datée de la Direction des Eaux et Forêts à la Direction de l'Architecture en réponse à la lettre du 12 novembre 1952 (Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales).
[930] Lettre du 4 février 1953 de la Direction des Eaux et Forêts au président de la Société Nationale d'Acclimatation de France (Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales).
[931] Rapport du 6 juillet 1953 de l'ingénieur des Eaux et Forêts Boissin de la 40e conservation du département du Var sur la location de l'ile de Bagaud (Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales).
[932] « *Mon attention vient d'être attirée par M. Bressou, Directeur de l'École Nationale Vétérinaire d'Alfort, à propos de certains bruits dont il s'est fait l'écho concernant la location par la Marine à une tierce personne de l'Ile de Bagaud* ». Lettre du 1er juillet 1953 du Directeur Général des Eaux et Forêts au Conservateur de Nice (Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales).
[933] Rapport du 24 février 1954 de l'ingénieur des Eaux et Forêts Boissin de la 40e conservation du département du Var sur la location de l'ile de Bagaud (Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales).

C'est sur la proposition de la Société Nationale d'Acclimatation que l'Administration des Eaux et Forêts propose d'ajouter au cahier des charges de la location, entre autres, l'interdiction de « *la récolte d'insectes, plantes, mousses, champignons, etc… y est interdite […] pour ne pas troubler l'équilibre biologique* »[934] et la possibilité pour les délégués de la SNA de pénétrer sur l'île.

Cette situation entraîne une nouvelle inscription de cette affaire à l'ordre du jour de la réunion du CP du 18 mai 1954[935]. Les discussions aboutissent alors à rédiger un nouveau vœu visant à surseoir à la décision d'autoriser l'adjudication et à proposer qu'un classement du site soit soumis à l'étude de la prochaine séance plénière. Il n'existe malheureusement pas de trace de cette séance et les archives que nous avons pu consulter laissent penser que ces vœux ne seront pas suivis d'effets.

D'une part, l'île de Bagaud ne sera jamais classée au titre des sites. Avec la législation sur les parcs nationaux, le CNPN émettra néanmoins un avis favorable au classement en Parc National des Îles d'Hyères[936] qui se concrétisera moins d'une dizaine d'années plus tard[937]. L'île de Bagaud plus particulièrement sera d'ailleurs classée réserve naturelle intégrale par décret en 2007[938].

D'autre part, nous avons retrouvé, sans plus d'informations, un avis publié dans le Figaro du 8 avril 1955 concernant l'adjudication (voir Figure 19).



Figaro
8 avril 1955

SERVICE DES DOMAINES

Adjudication du 1er juin 1955 à 10 h., à HYERES (Var), Mairie.

Personnes admises à enchérir : personnes agréées par la Marine. Demande d'agrément à faire parvenir à la Direction des Travaux maritimes à Toulon par lettre recommandée, UN MOIS AU MOINS AVANT LA DATE FIXEE POUR L'ADJUDICATION.

LOCATION DE L'ILE DE BAGAUD

GROUPE DES ILES D'HYERES

630.000 m2 - 4 batteries

Durée : 3, 6, 9 ans du 1er juin 1955.

Mise à Prix : 500.000 francs par an.

CONSULTATION DU CAHIER DES CHARGES : Dir. Draguignan, 30, rue G.-Clisson (Tél. 2-77) ; Bur. Hyères, 6, av. J.-Natte (Tél. 8-39).

Figure 19. Location par adjudication de l'Île de Bagaud en 1955[939].

[934] Lettre de Clément Bressou au Directeur Général des Eaux et Forêts, non daté (Fonds 19800400/15 disponible aux archives nationales).
[935] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[936] Séance du CNPN du 23 mars 1961, « Ile de Port-Cros – Projet de Parc National » (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[937] Décret n°63-1235 du 14 décembre 1963 créant le parc national de Port-Cros (J.O.R.F. du 17 décembre 1963, p.11192-11195).
[938] Décret n° 2007-757 du 9 mai 2007 portant classement de la réserve intégrale des îlots de Port-Cros dans le coeur du parc national de Port-Cros (J.O.R.F. du 10 mai 2007, texte n°100).
[939] Fonds 19800400/15, disponible aux Archives Nationales.

2.3.2. Conclusion

A travers cet exemple, on peut voir que le CNPN est mobilisé par la SNA pour faciliter l'intervention de cette société savante dans la protection de certains milieux naturels. Dans ce cas présent, les membres du CNPN, et notamment les administrations de tutelle, sont mobilisées par Clément Bressou pour tenter d'influencer les négociations jusqu'alors menées par la SNA sur la location d'un terrain appartenant au ministère de la Marine.

Si ce cas nous permet de souligner une nouvelle fois la dépendance des protecteurs de la nature à la bonne volonté des administrations de tutelle de mener à bien les négociations et la protection d'un site, il montre aussi que les membres nommés utilisent l'autorité que représente cette institution consultative dans laquelle siège des représentants de l'État pour faire avancer leurs dossiers.

A noter qu'à aucun moment dans ce dossier, l'intérêt scientifique de l'île n'est discuté lors des réunions du CP ou du CNPN. S'il peut s'agir d'une retranscription partielle des réunions, il nous semble plutôt suggérer une forme de confiance des membres du CNPN sur l'avis de Clément Bressou et plus généralement de la SNA pour juger de l'importance de ce dossier. Sujet rapidement pris en charge par l'administration des Sites, ce cas confirme le rôle central joué par cette administration dans l'action menée par les protecteurs de la nature.

Enfin, comme dans les cas précédents, on retrouve ce qui semble constituer l'une des difficultés majeures de la protection de la nature, celui du financement des mesures. Si, dans le cas des forêts domaniales ou soumises, la question ne se pose pas nécessairement, elle se pose sur des terrains privés voire ici sur des terrains publics appartenant à une administration extérieure au CNPN. Tandis que les chasseurs peuvent constituer dans certain cas des alliés, ce cas illustre bien les divergences entre la protection de la nature telle qu'elle est perçue par les fédérations de chasse, c'est-à-dire avant tout destinée à la protection du gibier, et celle prônée par les protecteurs du CNPN qui souhaitent aussi protéger d'autres objets de nature (voir plus haut).

2.4. Les Dunes de Sciez, d'Excenevex et le Domaine de Coudrée : la difficulté de mettre en œuvre une protection sur des terrains privés

2.4.1. L'intérêt scientifique du site : entre aspects paysagers géologiques et biologiques

Le quatrième et dernier cas d'étude que nous avons analysé plus en profondeur est celui de la protection des dunes de Sciez, d'Excenevex et du domaine de Coudrée dans le département de la Haute-Savoie. Une partie de ce site avait déjà attiré l'attention de l'administration des Sites et le Château de Coudrée était déjà inscrit à l'inventaire des sites par un arrêté ministériel en date du 26 décembre 1946 (voir Figure 20).

Les discussions du CNPN sur la protection des dunes de Sciez et d'Excenevex font suite à la 78ème excursion extraordinaire de la Société Botanique de France qui eut lieu dans les Alpes durant trois semaines (voir le numéro spécial du Bulletin de la Société Botanique de France publié en 1951[940]). Le samedi 19 août 1950 était dédié, entre autres, aux dunes de Sciez-Excenevex. Selon le rapport rédigé par Pierre Chouard pour le classement de ce site, ces dunes s'étaient déjà « *rendues célèbres depuis un demi-siècle par les travaux du regretté Professeur Robert Chodat* »[941]. Le site avait donc été inscrit au programme de l'excursion pour s'informer de leur état depuis ces premiers travaux. La visite

[940] (1951). Histoire résumée du déroulement de l'excursion "Coupe botanique des Alpes." Bull. Société Bot. Fr. 98, 9–12.

[941] Rapport sur la proposition de classement du site des Dunes-Garides et du Bois de Coudrée, à Sciez (Haute-Savoie), Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales.

de la société botanique de France en 1950 aurait de nouveau « *mis en évidence le considérable intérêt biologique de ces parages* »[942] (pour plus de détails sur les résultats de l'inventaire, voir Schmid et al., 1951, p.83-84[943]).

Selon le rapport de Pierre Chouard, probablement rédigé pour la séance du CNPN du 19 décembre 1951, deux zones paraissent particulièrement intéressantes à protéger. La première est celle des dunes lacustres (voir Figure 20) :

> « *De telles dunes lacustres sont uniques en Europe Occidentale. Leur intérêt géologique est puissamment renforcé par le développement d'une flore relictuelle extraordinaire, où l'on voit, côte à côte, des reliques antiques, des avancées méditerranéennes, des colonies xériques de plantes steppiques d'Asie ou d'Europe orientale, des groupements végétaux de falaises et corniches calcaires installés paradoxalement sur des sables meubles.*
> *Cet ensemble constitue un paysage naturel qui est l'un des éléments les plus caractéristiques, les plus représentatifs des bords du Léman, et qu'il convient absolument de protéger […].*
> *La portion des dunes, fortement boisées, surtout de Pins, situées à l'Ouest en bordure du Vion, limitrophe d'Excenevex, est extraordinairement riche en Orchidées et en Pyrolacées.* » Rapport de Pierre Chouard sur la proposition de classement du site des Dunes-Garides et du Bois de Coudrée, à Sciez (souligné dans le texte)[944].

Une partie de ces dunes se trouvent alors sur la commune d'Excenevex et l'autre sur la commune de Sciez. La seconde zone d'intérêt est celle de la forêt de buis comprise dans le site inscrit du domaine de Coudrée (voir Figure 20) :

> « *La portion située à l'opposé, à l'Est de l'estuaire du Foron, est occupée en terrain sableux mais plat, par un bois formé en majorité de Buis (*Buxus sempervirens*), denses, extrêmement âgés (plusieurs siècles, sinon de l'ordre du millénaire). […] Une telle Buxaie en bordure d'un lac, constitue un milieu naturel nulle part réalisé ailleurs en Europe, remarquable par la faible amplitude de variation des caractères écologiques (température, humidité, faible luminosité). L'ancienneté de ce milieu, conservé par chance jusqu'à nos jours, est attestée par l'existence d'une curiosité unique en son genre : un petit lichen vit sur les feuilles âgées des Buis de Coudrée : c'est le Strigula Buxi, espèce dont la station la plus proche est dans les forêts primitives des flancs tièdes et humides du Caucase*. » Rapport de Pierre Chouard sur la proposition de classement du site des Dunes-Garides et du Bois de Coudrée, à Sciez (souligné dans le texte)[945].

Paysage, géologie et biologie particulière, on retrouve pour légitimer la protection de ces trois zones un bon nombre d'arguments que nous avons déjà croisés.

[942] Rapport sur la proposition de classement du site des Dunes-Garides et du Bois de Coudrée, à Sciez (Haute-Savoie), Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales.
[943] Schmid, E., Lüdi, W., Rytz, W., and Hirschmann, O. (1951). Haut-Valais. Bull. Société Bot. Fr. 98, 70–84.
[944] Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales.
[945] *Ibid*.

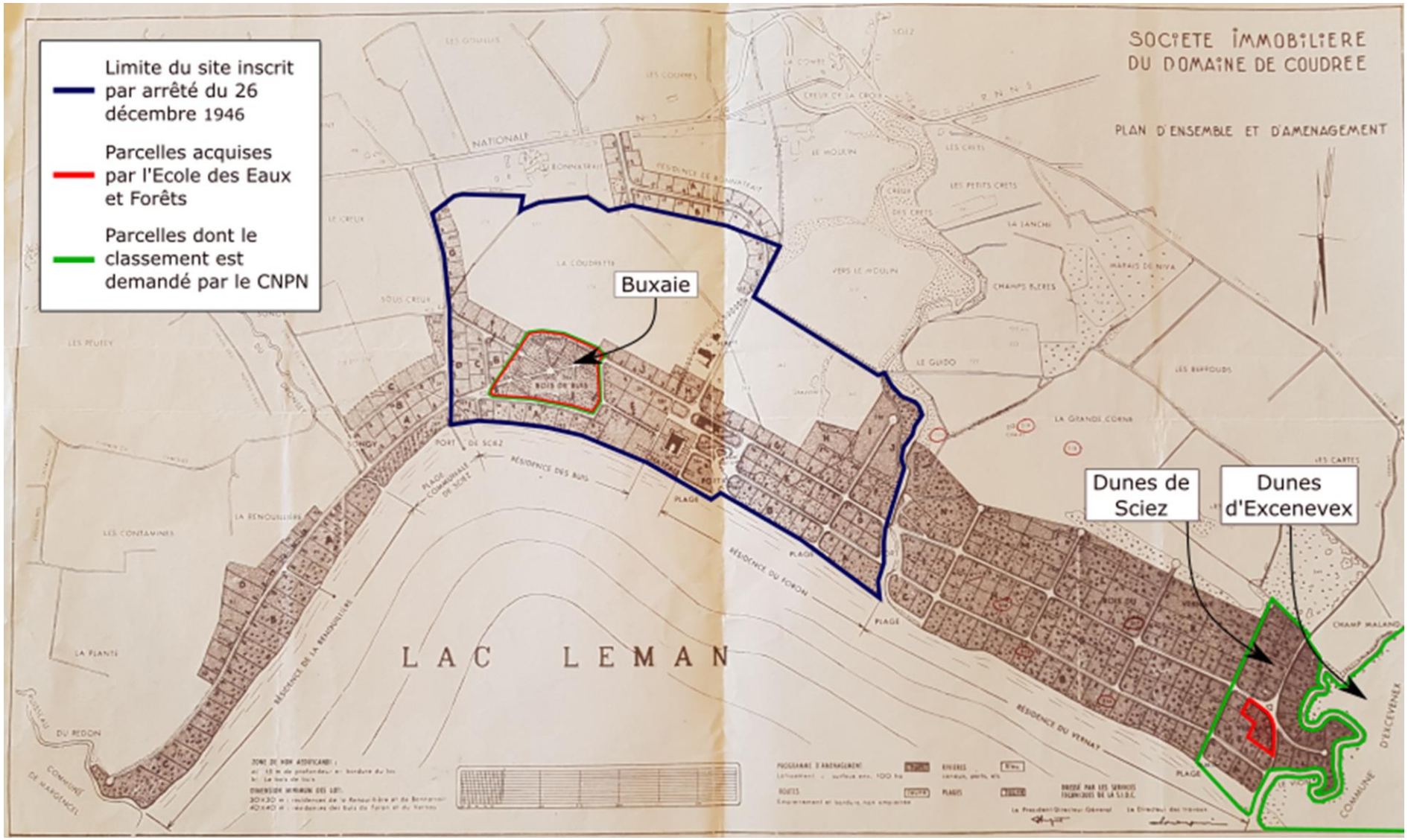


Figure 20. Carte présentant la localisation, par rapport au projet de lotissement, des dunes de Sciez et d'Excenevex dont la protection est demandée par le CNPN. Carte modifiée à partir du plan d'aménagement de la zone élaboré par la société immobilière du domaine de Coudrée (Fonds 19890126/90, disponible aux Archives Nationales).

Philibert Guinier, qui présidait la session de la Société Botanique, et Pierre Chouard, à l'époque président en exercice de la Société Botanique de France, inscrivent le sujet de leur protection à l'ordre du jour de la séance du 21 janvier 1951 suite à certaines informations recueillies lors de la visite sur place et faisant état d'un projet de lotissement à proximité de ces deux zones. L'absence de compte rendu sur les discussions de la séance du CNPN de janvier 1951 ne nous a pas permis de déterminer avec certitude des conclusions du Conseil. Néanmoins, il semble à partir d'autres éléments, et notamment le rapport rédigé par Pierre Chouard quelques mois plus tard, que ce dernier fut chargé d'une mission sur place pour obtenir plus d'informations.

La visite sur place de Pierre Chouard permit en effet de fournir des éléments complémentaires aux membres du CP pour juger de cette affaire lors de la séance du 29 juin 1951. Nous distinguerons dans la suite la protection des dunes d'Excenevex, qui feront l'objet d'une protection fragile mais qui se mettra en place *a priori* sans problème, et la protection des dunes de Sciez et de la Buxaie du Domaine de Coudrée.

2.4.2. Les dunes d'Excenevex : une protection négociée à l'amiable

La partie dunaire située sur la commune d'Excenevex appartient à la municipalité. Cette dernière, ayant eu connaissance d'un projet de lotissement futur, envisageait selon Pierre Chouard de vendre ces terrains « *pour financer partiellement des travaux d'adduction d'eau* »[946].

Pour régler ce problème, Gustave-Henri Lestel proposa alors d'intervenir auprès du ministère de l'Intérieur « *afin d'obtenir l'octroi à la Municipalité d'Excenevex d'une subvention complémentaire lui permettant de financer son programme d'adduction d'eau sans recourir à la vente du terrain loti* »[947]. Il n'a pas été possible de déterminer les suites exactes de cette affaire à partir des archives que nous avons pu consulter. Néanmoins, il semble que la situation se soit réglée relativement rapidement dans cette zone particulière.

D'une part, le conseil municipal d'Excenevex se révéla favorable au classement en site demandé par le CNPN pour les dunes (voir plus bas) dès 1952[948].

D'autre part, un accord fut rapidement trouvé avec la municipalité pour interdire le camping[949] sur la zone et des mesures avaient été prises pour délimiter la zone, comme le confirmera l'échange suivant :

> « *En ce qui concerne la partie située sur la commune d'Excenevex, celle-ci a fait délimiter une zone par des poteaux de bois, placés tous les deux mètres, avec des écriteaux libellés comme suit : "Réserve botanique. Autorisée seulement aux promeneurs. Respectez les plantes".* » Lettre du 1er juin 1954 de l'Architecte des Monuments Historiques à la direction de l'Architecture[950].

---

[946] Séance du CP du 29 juin 1951, « Dunes de Sciez – Excenevex » (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

[947] Séance du CP du 29 juin 1951, « Dunes de Sciez – Excenevex » (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

[948] Nous n'avons pas pu accéder au compte rendu de la décision du Conseil Municipal d'Excenevex mais cette information était présente dans une lettre datée du 16 juin 1954 de la Direction de l'Architecture à l'Architecte des Monuments Historiques.

[949] Information présente dans le compte rendu de la séance du CNPN du 19 décembre 1951 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

[950] Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales.

Cette zone semble donc bénéficier rapidement d'une forme de protection, bien que la pérennité en soit fragilisée du fait de l'absence de base légale, ce qui n'est d'ailleurs pas sans poser de doutes à cet Architecte des Monuments Historiques :

> « *Là encore, il y aurait lieu de voir si elle [la mesure de protection] est suffisante, le reste des terrains ayant été loués à une société qui s'occupe de camping.* » Lettre du 1er juin 1954 de l'Architecte des Monuments Historiques à la direction de l'Architecture[951].

La protection de cette zone repose donc en majeure partie sur la confiance accordée à la municipalité d'Excenevex pour faire respecter les accords passés sur la protection de cette zone. Pour renforcer cette protection, il fut finalement proposé, lors d'une séance ultérieure du CNPN[952], de soumettre cette partie des dunes au régime forestier. Dans une lettre adressée à la Direction Générale de l'Architecture, Pierre Chouard se révélait d'ailleurs confiant sur la capacité de l'inspecteur des Eaux et Forêts à trouver un arrangement local pour la protection de ces dunes :

> « *Il est très vraisemblable que M. l'Inspecteur des Eaux et Forêts Bardel, à Thonon, qui s'intéresse à la question et a la confiance de la population locale, pourrait obtenir aisément cet arrangement avec la Commune, puisqu'il ne crée aucune amputation d'usage ni de propriété de la Commune, et la décharge plus ou moins de la responsabilité de la surveillance. De plus, la coopération des Eaux et Forêts avec les personnalités locales (maire, instituteur, gardien du camping) serait très utile pour arriver aux moyens de donner un caractère éducatif à la prise en sauvegarde de la fraction des dunes garides accessibles aux promeneurs mais interdites à toute déprédation*. » Rapport rédigé par Pierre Chouard pour la Direction Générale de l'Architecture sur la situation des dunes d'Excenevex[953].

Nous n'avons pas pu déterminer, à partir des archives consultées, si cette partie des dunes avait bien été soumise au régime forestier. En ce qui concerne l'autre partie des dunes située sur la commune de Sciez, la problématique se posa en termes différents, notamment du fait de la nature privée de ces terrains, qui aboutit à une toute autre solution.

2.4.3. La Buxaie et les Dunes de Sciez : le poids de la propriété dans l'établissement des mesures de protection

Les dunes jugées intéressantes par les botanistes (voir plus haut) font partie du bois du Vernay qui est intégré dans le domaine de Coudrée (voir Figure 20). Dans le rapport rédigé pour la séance du CNPN du 19 décembre 1951, Pierre Chouard mentionne le fait que les propriétaires de ce domaine se sont organisés en Société Immobilière et envisageait la construction d'un lotissement.

C'est d'ailleurs à ce propos que la Commission Départementales des Sites, Perspectives et Paysages fut saisie le 14 novembre 1951, soit un mois avant la réunion du CNPN, pour donner son avis sur le projet de lotissement sur le site inscrit du château de Coudrée. La Commission émit alors un avis visant à encadrer le développement du lotissement et protéger certaines zones de l'urbanisation :

> « *La commission demande que des servitudes très serrées soient imposées dans le cahier des charges et que certains emplacements soient sauvegardés. L'administration des Eaux et Forêts indiquera à la Commission ceux qui sont dignes d'intérêt*. » Compte rendu de la réunion du 14 novembre 1951 de la Commission Départementale des Sites, Perspectives et Paysages[954].

---

[951] *Ibid*.
[952] Séance du CNPN du 23 février 1956 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[953] Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales.
[954] *Ibid*.

De manière semble-t-il indépendante, Pierre Chouard envisageait lui aussi la protection de certaines zones du domaine de Coudrée. Dans son rapport qu'il exposa devant le CNPN en décembre 1951, il proposait en premier lieu de classer la buxaie et les dunes, devant être « *considérées comme Réserves Naturelles* »[955] et soumises à un régime particulier :

> « *Dans ces deux portions, aucune atteinte ne devrait être portée au milieu naturel : ni lotissement, ni viabilité nouvelle, ni camping, ni pique-niqu. L'accès des promeneurs pourrait être permis sous réserve qu'ils ne détériorent ni les plantes ni le sol. L'exploitation forestière serait soumise en chaque occasion, à l'avis du Conseil Supérieur de la Protection de la Nature et exécutée sous le contrôle des Eaux-et-Forêts, seulement dans le but de maintenir constant le milieu naturel en évitant sa détérioration par l'accumulation d'essences envahissantes.* » Rapport de Pierre Chouard sur la proposition de classement du site des Dunes-Garides et du Bois de Coudrée, à Sciez (souligné dans le texte)[956].

D'autre part, il envisageait par ailleurs l'extension de l'inscription à l'inventaire des sites de l'ensemble du Domaine de Coudrée « *pour que les lotissements et altérations éventuelles soient contrôlés en vue de la conservation d'un paysage indispensable à la beauté du Léman* ». L'objectif n'était alors pas d'interdire les constructions mais de les encadrer pour respecter « *la beauté et […] l'harmonie des bords du Léman […]* »[957]. Cette proposition fut acceptée par les membres du CNPN en décembre 1951 et une lettre fut envoyée par la direction de l'Architecture au préfet de Haute-Savoie dès le 15 janvier 1952 en vue de réunir la Section Permanente des Sites et d'instruire le dossier de classement.

A noter qu'aucune procédure d'extension de l'inscription au titre des sites de l'ensemble du domaine de Coudrée ne semble avoir fait l'objet d'une demande de la part de la direction de l'Architecture. A la demande de la préfecture de Haute-Savoie, la section permanente de la Commission départementale des Sites donna un avis favorable aux classements demandés par le CNPN[958].

Un premier problème lié à la législation sur les sites va néanmoins rapidement se poser en vue du classement des dunes, celui du refus des propriétaires d'adhérer à ce classement :

> « *M. Le sous-préfet de Thonon m'a fait savoir que les propriétaires du domaine refusent de donner leur adhésion. Ils prétendent d'autre part, qu'aucun projet de lotissement n'est actuellement envisagé*. » Lettre du 16 mai 1952 du préfet de Haute-Savoie à la direction de l'Architecture.

Rappelons en effet que le classement d'un site est largement facilité par l'accord des propriétaires. En cas de désaccord, c'est la Commission Supérieure des Sites qui doit se réunir et le classement ne peut avoir lieu que par décret en Conseil d'État. Néanmoins, la principale difficulté soulevée en cas de désaccord réside surtout, comme aurons l'occasion de le voir dans la suite, dans le manque d'encadrement des compensations financières à apporter aux propriétaires en cas de demande de dédommagement. Un accord amiable semble donc être le plus souvent privilégié par l'administration des Sites.

---

[955] Rapport sur la proposition de classement du site des Dunes-Garides et du Bois de Coudrée, à Sciez (Haute-Savoie), Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales.
[956] Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales.
[957] Rapport sur la proposition de classement du site des Dunes-Garides et du Bois de Coudrée, à Sciez (Haute-Savoie), Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales.
[958] Séance du 9 avril 1952 de la Section Permanente des Sites, Perspectives et Paysages.

Pour tenter de résoudre cette situation de manière plus consensuelle, le Préfet chargea alors le Conservateur Régional des Eaux et Forêts[959] d'entamer les négociations avec la Société Immobilière, propriétaire des terrains du Domaine. Au-delà de confirmer l'existence de ce projet de lotissement, il rend compte de certaines dispositions de la Société Immobilière concernant la protection de la forêt de buis :

> « *En ce qui concerne, cette forêt de buis, il m'a été formellement confirmé qu'elle resterait en dehors du lotissement et qu'il n'y serait apporté aucune atteinte. […]*
> *Au surplus, la Société paraîtrait disposée, dans le but d'éviter la charge de l'entretien et la responsabilité de la surveillance de la forêt de buis, à envisager sa cession gratuite soit à la Commune de Sciez, soit à l'Etat, soit à un Etablissement Public susceptible de s'intéresser à sa protection et à sa mise en valeur.*
> *[…] j'ai l'impression que cette Société ne ferait aucune objection à ce classement dès l'instant qu'elle aurait l'assurance que l'Administration ne s'opposera ni à l'exécution des travaux de lotissement prévus à l'extérieur de la forêt de buis, ni aux travaux d'aménagement de l'allée centrale et de nettoiement du sous-bois de la buxaie.* » Lettre du 13 juin 1952 de l'ingénieur des Eaux et Forêts à Thonon à l'ingénieur principal des Eaux et Forêt à Annecy[960].

Suite à ces échanges, la Société Immobilière débuta finalement les négociations directement avec le préfet en proposant, en échange des pertes subies suite au classement de certaines zones, que l'ensemble des autorisations pour le développement du lotissement lui soit donné :

> « *Nous avons l'honneur, sur la demande de Monsieur le Sous-Préfet de Thonon-les-Bains, de vous informer que nous serions disposés à donner notre accord pour le classement de la forêt de Buis du Domaine de Coudrée.*
> *Toutefois, nous nous permettons de souligner l'importance de la valeur que nous abandonnerions ainsi, puisque cette buissaie constitue une richesse inestimable.*
> *D'autre part, nous ne saurions donner notre accord définitif que lorsque toutes les autorisations que nous avons sollicitées pour le lotissement du Domaine, nous serons accordées pour l'ensemble du plan que nous avons déposés à vos services.* » Lettre du 25 septembre 1952 de la Société immobilière au Préfet de la Haute-Savoie[961].

L'enquête administrative visant à autoriser le projet de lotissement avait par ailleurs déjà été lancée par le Préfet dès juillet 1952. Dans le cadre de cette enquête, le projet reçut l'avis favorable du commissaire enquêteur[962] et la Commission Départementale des Sites, saisie de nouveau pour étudier le projet plus en détail, s'était réunie le 8 octobre 1952 pour déléguer une sous-commission dont la tâche serait d'étudier le projet de lotissement. L'avis de cette sous-commission des sites est intéressant à détailler.

D'une part, elle fit état de « *travaux […] déjà très avancés* »[963], et ce, avant même que les autorisations aient été obtenues. L'arrêté préfectoral approuvant le lotissement étant signé le 7 avril 1953. Les membres de la sous-commission ne pouvaient alors que constater et « *regretter* »[964] qu'une

---

[959] C'est ce dernier qui avait par ailleurs inscrit le sujet du lotissement à l'ordre du jour de la Commission Départementale des Sites en 1951.
[960] Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales.
[961] *Ibid*.
[962] Avis du 3 septembre 1952 (Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales).
[963] Rapport et avis de la sous-commission après visite des lieux le 26 février 1953 (Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales).
[964] *Ibid*.

voie permettant la circulation automobile à l'intérieur de la buxaie ait été prévue et ait reçue un commencement de réalisation, et ce malgré l'avis du CNPN et de la Commission Départementale des Sites. A l'époque, les cas où les travaux débutent avant même d'avoir obtenu les autorisations ne sont probablement pas si rares. Sur la vingtaine de dossiers de sites discutés au CNPN que nous avons consulté pour sélectionner nos cas d'étude, celui du Pelvoux faisait par exemple état de la construction illégale d'une colonie de vacances à Ailefroide qui avait obtenu un avis défavorable de la Commission Départementale des Sites et dont le permis de construire avait été refusé. Une telle situation ne fut probablement pas sans conséquence sur les dégâts qui peuvent être causés aux milieux naturels et interroge sur les capacités d'une administration comme celle des sites, qui dispose de peu de moyens (voir Chapitre 4), à faire respecter l'enjeu de protection des sites.

D'autre part, la sous-commission fit état d'une certaine incompréhension sur les raisons ayant conduit à envisager le classement des dunes de Sciez :

> « *La commission supérieure de la protection de la nature a demandé au service des sites d'introduire une instance de classement d'une zone de 100m x 500 m environ entre le Champ Malland et le lac et comprenant en plus la boucle du Vion […]*
> *La sous-commission n'a rien remarqué dans cette partie du Vernay sauf que de nombreux buis y poussent naturellement.*
> *Elle sollicite que la Commission Supérieure de la Protection de la Nature veuille bien éclairer les services départementaux par un rapport documenté qui permettra aux différents organismes de comprendre les motifs de cette protection particulière, ce qui leur permettra de mieux remplir la mission de surveillance qui leur est dévolue.* » Rapport et avis de la sous-commission après visite des lieux le 26 février 1953[965].

Cet avis fait écho à celui du conservateur des Eaux et Forêts qui n'évoque dans son rapport « *aucun intérêt particulier* »[966] vis-à-vis de la forêt du Vernay. L'intérêt des membres du CNPN pour la protection de certaines zones n'est donc pas nécessairement partagé au niveau local dans les Commissions départementales des Sites qui ne disposent pas systématiquement de l'expertise permettant d'identifier un site intéressant d'un point de vue biologique. Compte-tenu du rôle joué par ces Commissions Départementales dans la protection des zones naturelles en France à l'époque, une telle situation n'a probablement pas été sans conséquence sur la protection des dimensions biologiques de la nature.

Enfin, cette sous-commission constata l'absence, dans le cahier des charges du lotissement élaboré par la Société Immobilière, de mention des servitudes concernant les sites inscrits et en instance de classement. Elle souhaita donc l'élaboration d'un nouveau cahier des charges intégrant les obligations liées à la protection de certaines zones. L'arrêté préfectoral autorisant le lotissement suivra d'ailleurs l'avis de la Commission départementale des sites en indiquant l'existence future des servitudes portant sur la buxaie et, en attendant le rapport du CNPN, sur les dunes à l'extrémité ouest du domaine :

> « *Le lotissement à l'ouest de la 5ème avenue sera réservé en attente du complément d'information demandé à la Commission Supérieure de protection de la nature. Il en sera de même pour le tracé de la circulation automobile prévue en direction d'Excenevex.*

[965] Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales.
[966] Lettre du 13 juin 1952 de l'ingénieur des Eaux et Forêts à Thonon à l'ingénieur principal des Eaux et Forêt à Annecy (Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales).

La forêt de buis et la zone ouest du domaine […] sont en instance de classement et subiront, en conséquence, les servitudes prévues par la loi du 2 mai 1930 concernant la protection des monuments naturels et des sites de caractère pittoresque, artistique, historique et légendaire. » Article 2 de l'arrêté préfectoral n°920-53 du 7 avril 1953 approuvant le projet de lotissement[967].

Or, c'est bien la protection de ces dunes qui va poser problème. Si aucun aménagement en dehors d'une route n'était prévu au niveau de la buxaie, la situation est différente concernant les dunes sur lesquelles la Société Immobilière envisageait la construction du lotissement (voir Figure 20). Tant que l'avenir de ces dunes serait encore incertain, la Société Immobilière, en tant que propriétaire, indiqua au préfet son refus de voir classer le site de la buxaie[968]. En parallèle, plusieurs projets de constructions soumis à la Section Permanente des Sites, Perspectives et Paysages dans le périmètre du site déjà inscrit furent refusés car risquant « *de porter atteinte au caractère des lieux* »[969]. Comme l'indique le Conservateur Régional des Monuments Historiques, cette situation ne fit que conforter la Société Immobilière dans son refus de classer la forêt de buis :

« *[…] si le Conseil d'Administration de cette Société n'a pas donné à ce jour son consentement pour le classement de la "Buxaie", cela provient uniquement des difficultés qui ont surgi au sujet du refus du permis de construire, tant par la Commission des sites que par le Service départemental de l'Urbanisme […].* » Lettre du 30 avril 1954 de l'Architecte des Monuments Historiques à la direction de l'Architecture[970].

Plus que des précisions concernant la zone des dunes, on apprend par ailleurs dans cette lettre que la Société Immobilière estima « *beaucoup trop importante* »[971] la zone dunaire à classer en l'état et demanda une « *délimitation plus précise* »[972].

Quelques mois auparavant, lors d'une séance du CNPN, Philibert Guinier avait par ailleurs partagé officieusement quelques informations aux autres membres du CNPN sur ce dossier :

« *M. Guinier informe officieusement l'assemblée qu'un projet de la Société concernant le don gratuit de la buxaie à l'Ecole Forestière sous la réserve que soit levée la procédure de classement en ce qui concerne les 200 mètres en bordure du lac.* » Séance du CNPN du 22 décembre 1953[973].

Des négociations avaient donc troqué la protection de la buxaie contre un assouplissement des mesures concernant les dunes qui constituaient pourtant le site qui avait en premier lieu attiré l'attention des botanistes. Devant les refus de permis de construire, la Société Immobilière demanda même une réévaluation du périmètre du site inscrit depuis décembre 1946, comme l'illustre cet échange entre l'architecte des monuments historiques et la direction de l'architecture :

« *Pour obtenir un accord de la Société du Domaine concernant le classement de la Buxaie et le don gratuit de celle-ci à l'Ecole Forestière, la Commission des Sites, dans sa séance du 26 mai, après avoir entendu le Directeur de la Société, a désigné une sous-commission chargée de*

[967] Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales.
[968] Lettre du 14 décembre 1953 de la Société Immobilière au Préfet de Haute-Savoie.
[969] Séance du 13 janvier 1954 de la Section Permanente des Sites, Perspectives et Paysages (Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales).
[970] Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales.
[971] Lettre du 30 avril 1954 de l'Architecte des Monuments Historiques à la direction de l'Architecture (Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales).
[972] *Ibid*.
[973] Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales.

réduire la zone actuellement à l'Inventaire (certaines parcelles n'offrant aucun intérêt de protection). » Lettre du 1er juin 1954 de l'Architecte des Bâtiments Historiques à la direction de l'Architecture[974].

Si cette réduction du périmètre du site inscrit n'aura pas lieu, celle de la zone dunaire à protéger fut pour sa part drastiquement réduite. Suite à la demande de la Société Immobilière visant à réduire et préciser les limites de la zone à protéger, la Commission départementale des sites ne cache pas son manque de connaissance botanique sur le problème qui avait été initialement soulevé par le CNPN. L'aide des experts du CNPN est par ailleurs requise pour faire avancer ce dossier et envisager le classement définitif de la buxaie :

> « *Aucun membre de la commission n'est qualifié pour cette délimitation, aussi, comme le faisait remarquer la Sous-commission dans son rapport du 23 mars 1953, elle sollicite que la commission supérieure de la Protection de la Nature veuille bien l'éclairer, ou mieux, désigner une personne compétente*. » Lettre du 1er juin 1954 de l'Architecte des Bâtiments Historiques à la direction de l'Architecture[975].

Un an s'écoule entre cette demande et les échanges suivants dans les archives que nous avons consultées. Entretemps, la Commission Départementale des Sites avait finalement autorisé les permis de construire à l'intérieur du périmètre du site inscrit sous réserve que les projets soient quelque peu modifiés pour tenir compte de l'aspect esthétique du site. Chargé d'effectuer les démarches auprès de la Société Immobilière, l'Ingénieur des Eaux et Forêts semble avoir trouvé un compromis destiné à « *concilier les intérêts opposés de la Protection de la Nature et du lotissement du Domaine de Coudrée* »[976].

Au terme de négociations durant lesquelles la possibilité de vendre les terrains à l'État a été envisagée mais rejetée compte-tenu du prix des terrains, la Société Immobilière de Coudrée émis finalement la proposition de céder pour un franc symbolique la buxaie et les lots 8, 9 et 10 des parcelles situées au niveau des dunes et représentant la surface de 5.690m² à l'École Nationale des Eaux et Forêts. Les négociations auront donc conduit à une division par 15 environ de la surface initialement projetée par le CNPN.

C'est Pierre Chouard qui se chargea de présenter la nature de cet accord devant les membres du CNPN. Tout comme l'ingénieur des Eaux et Forêts, le sous-préfet de Thonon et le Préfet, le rapporteur et les membres du Conseil donneront un avis favorable à un tel accord :

> « *M. Chouard propose l'acceptation immédiate des bases de cet accord qui semblent apporter une certaine sécurité pour l'avenir.*
> *L'Assemblée se range à cet avis et charge M. Oudin [alors directeur de l'Ecole des Eaux et Forêts et membre de droit du CNPN à ce titre] de se mettre en rapport avec l'Ingénieur des Eaux et Forêts.* » Séance du CNPN du 23 février 1956[977].

Le déséquilibre de l'accord en ce qui concerne la protection des dunes n'échappe néanmoins pas à Pierre Chouard. Devant la faible superficie du périmètre cédé à l'École des Eaux et Forêts, l'idée

[974] Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales.
[975] *Ibid*.
[976] Rapport du 1er décembre 1955 de l'Ingénieur des Eaux et Forêts à Thonon-les-Bains (Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales).
[977] Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales.

d'acheter quelques terrains adjacents pour « *parvenir à une surface plus rationnelle* »[978] est évoquée. D'autre part, l'idée de transplanter certaines plantes d'intérêt dans la zone de protection est aussi évoquée à l'Ingénieur des Eaux et Forêts :

> « *Enfin, au cours du printemps, il faudra sans doute voir avec M. Chodat s'il n'y aurait pas des groupes de plantes précieuses existant dans les lots vendus et manquant dans les lots en réserve. Dans ce cas, il devrait être possible, avant que les propriétaires aient pris possession, d'accord avec les dirigeants du domaine, et avec le concours matériel du personnel des Eaux et Forêts, d'enlever, par exemple, des prismes de sous-bois de 50x50 cm. et 25 cm de profondeur, pour les échanger contre des prismes équivalents.* » Lettre du 24 févier 1956 de Pierre Chouard à l'Inspecteur des Eaux et Forêts à Thonon les Bains[979].

Pierre Chouard se chargea alors quasiment lui-même du travail d'instruction du dossier pour espérer obtenir un accord dans les plus brefs délais :

> « *Je vous retourne, ci-joint les pièces du dossier relatives aux affaires de Sciez-Excenevex […]. J'y joins pour chacune, un bref rapport indiquant, notamment, quelles lettres urgentes, je crois, devraient être écrites officiellement par vos Services pour mener à bonne fin ou bonne suite ces deux affaires.* » Lettre du 2 mars 1956 de Pierre Chouard au Directeur général de l'Architecture[980].

Dans son rapport adressé à la Direction de l'Architecture, il énonce même la démarche à suivre :

> « *Je pense donc qu'il serait très urgent que les <u>Services de la Protection de la Nature</u> (Sites, Paris) informent officiellement M. le Préfet d'Annecy et M. le Conservateur des Eaux et Forêts à Annecy du plein accord donné aux conclusions du rapport émanant des Eaux et Forêts (Thonon et Annecy).* » Rapport rédigé en 1956 par Pierre Chouard pour la Direction Générale de l'Architecture sur la situation des dunes d'Excenevex (souligné par nous)[981].

Notons ici la référence aux « *Services de la Protection de la Nature* » qui illustre bien la proximité de l'administration des Sites et des protecteurs de la nature à l'époque. Les services déconcentrés des sites constituent pour Pierre Chouard des fonctionnaires mobilisables et mobilisés pour les enjeux de protection de la nature, y compris dans leur dimension biologique, comme nous avons pu le voir dans cette affaire.

Le don des terrains à l'École des Eaux et Forêts aura lieu le 2 juillet 1958, après modification du décret d'approbation du lotissement qui empêchait encore l'aménagement de la zone dunaire initialement proposée par le CNPN pour être protégée. Un nouvel arrêté d'approbation du lotissement fut en effet signé par le préfet en date du 24 septembre 1957[982] pour libérer les parcelles de la Société Immobilière. Pour une raison que nous n'avons pas réussi à clarifier mais qui relève probablement d'une question de procédure administrative, ce changement nécessita par ailleurs la radiation de la buxaie à l'inventaire des sites[983].

---

[978] Lettre du 24 févier 1956 de Pierre Chouard à l'Inspecteur des Eaux et Forêts à Thonon les Bains (Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales).
[979] Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales.
[980] Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales.
[981] Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales.
[982] Arrêté préfectoral n°776-57.
[983] Cette dernière n'est en effet plus intégrée dans le site inscrit suite à l'arrêté du 27 juillet 1957.

Suite à un montage financier qui permit la participation de la Direction de l'Architecture à l'achat d'une parcelle voisine de celles déjà cédées par la Société Immobilière, l'École des Eaux et Forêts acheta en plus 2.330 m² en 1960, ramenant la surface de dunes protégées à environ 8.000 m².

2.4.4. Conclusion de ce dernier cas d'étude

Une nouvelle fois, ce cas d'étude permet de souligner la proximité de l'administration des Sites, des Eaux et Forêts et du CNPN dans la mise en œuvre des mesures de protection, tant à l'échelle centrale qu'à l'échelle déconcentrée. Ce cas nous a aussi permis de confirmer l'implication souvent personnelle des membres du CNPN dans ces affaires. Dans le cas présent, Pierre Chouard fut à l'origine de plusieurs déplacements sur le site pour obtenir la protection de ces sites.

Si l'objet de ces différents cas d'étude n'est pas d'évaluer l'efficacité de l'action des membres du CNPN, on peut néanmoins émettre quelques observations à partir l'examen du cas présent. Au vu des éléments récoltés sur ce dossier, il semble probable que la buxaie, déjà inscrite à l'inventaire des sites, aurait fait l'objet d'une attention particulière de la part de la Commission Départementale des Sites en l'absence d'implication du CNPN. La situation est différente pour la protection des dunes dont l'intérêt n'aurait pas été soulevé en l'absence de vœu allant dans le sens de leur protection par le CNPN.

Cette situation nous permet de rappeler que l'intérêt porté sur la protection d'un milieu naturel est dépendant des acteurs susceptibles de s'impliquer et porter ces revendications de protection. Dans notre cas, la Commission Départementale des Sites semble aveugle aux considérations botaniques de la Société Botanique de France et des membres du CNPN. Elle est par contre attachée à défendre l'aspect paysager de la zone et revendique une urbanisation maîtrisée des bords du Léman. L'absence de compétences naturalistes en son sein a très probablement eu un impact majeur sur le type de sites protégés au cours des années d'après-guerre. Notons que cette situation, en fonction de la composition de chaque Commission Départementale, n'est peut-être pas la même au sein de l'ensemble des départements.

Ce cas d'étude montre par ailleurs la difficulté avec laquelle les protecteurs de la nature, qu'ils soient attachés à l'esthétique ou aux dimensions biologiques, tentent de s'opposer à des projets d'aménagement, en l'occurrence un lotissement. D'une part, les constructions démarrent semble-t-il bien souvent avant même l'obtention des autorisations administratives. La vigilance est donc de mise pour ces protecteurs qui sont pourtant peu nombreux et peu dotés, y compris au sein de l'administration des Sites (voir Chapitre 4).

D'autre part, ce cas illustre aussi très bien l'incapacité des outils de l'époque à imposer des servitudes particulières de protection sur des terrains privés. Si nos cas d'étude précédents concernaient des terrains publics[984], ce dernier cas nous permet de montrer une autre limite de la loi sur les sites de 1930[985], concernant cette fois-ci la propriété privée. Dans ce cas, l'administration des sites cherche avant tout à élaborer des compromis négociés à l'amiable avec les propriétaires des terrains qu'il s'agit de classer. Nous aurons l'occasion de revenir plus longuement dans la partie suivante sur cette faiblesse de la loi de 1930 et de sa première réforme en 1957 pour y intégrer le

[984] A l'exception par ailleurs des terrains adjacents à la forêt domaniale de la Sainte-Baume et sur lesquels aucune mesure de protection n'a d'ailleurs vraisemblablement pu être mis en place malgré le souhait des membres du CNPN.

[985] Rappelons en effet, comme l'avait illustrer la protection du massif forestier de la Sainte-Baume, que la loi sur les sites constitue avant tout un outil destiné à interdire certaines pratiques et ne permet pas d'édicter des « obligations à faire ».

concept de « réserve naturelle » qui explique très probablement le faible nombre de réserves naturelles classées avant les années 1970.

Ces solutions, qui s'apparentent bien souvent à du bricolage destiné à assurer la protection d'un site, sont alors dépendantes de la qualité des relations entre les services déconcentrés des administrations de tutelle et les élus locaux ou propriétaires terriens. Dans le cas présent, ce sont bien l'Architecte des Monuments Historiques, mais surtout, semble-t-il, l'ingénieur des Eaux et Forêts à Thonon-les-Bains qui permet de faire progresser le dossier et d'obtenir un arrangement avec les propriétaires des terrains.

Dans le cas des dunes d'Excenevex, ces négociations, bien que fructueuses, semblent néanmoins constituer un arrangement fragile. En dépit des négociations locales, l'absence de classement ou au moins d'inscription ne permet pas à l'administration des Sites d'être associée aux éventuels futurs projets d'aménagement, rendant la protection de cette zone peu pérenne et reposant principalement sur le bon vouloir de la municipalité.

Quatre dossiers de protection discutés au CNPN viennent donc de faire l'objet d'un examen approfondi que nous allons désormais mettre en parallèle avec le reste des dossiers présentés dans le tableau 7 et qui nous permettra de tirer un bilan général de l'action du CNPN en matière de protection de formations et de stations d'un intérêt scientifique et technique remarquable durant cette période.

2.5. Conclusion : Une variété de stratégies qui rend le bilan de l'action du CNPN difficile à dresser

2.5.1. Une variété d'outils à disposition des experts du CNPN pour protéger les milieux naturels

Notons dans un premier temps la variété de solutions proposées par le CNPN pour protéger les différents sites ayant fait l'objet de discussions lors des réunions du CNPN. Entre 1947 et 1971, les membres du CNPN ont préconisés au moins 8 solutions différentes pour traiter des dossiers de protection de milieux naturels qui leur furent soumis. L'ensemble des solutions qu'il a été possible d'identifier[986] à partir des comptes rendus des séances du CNPN est présenté dans le Tableau 9.

Comme le montre ce Tableau 9, la solution privilégiée par les membres du CNPN fut celle de proposer le classement de la zone. Nous avons fait le choix de ne pas distinguer la demande de classement à l'inventaire des Sites ou en réserve naturelle car si les vœux du CNPN envisagent généralement la création d'une réserve naturelle, la mise en œuvre du vœu aboutit généralement à l'inscription ou au classement à l'inventaire des sites. Les membres du CNPN ne semblent pas déplorer cette situation, ce qui suggère une certaine équivalence à l'époque entre l'inscription et le classement au titre des Sites à caractère scientifique et les réserves naturels. Il n'a pas été possible de déterminer la raison pour laquelle, en dehors de trois cas[987] et malgré la promulgation de la loi permettant de créer des « réserves naturelles » dès 1957, les vœux du CNPN conduisirent à l'inscription et au classement en Site plutôt qu'à la création d'une réserve naturelle. On peut émettre l'hypothèse que la signature du ministère de l'Agriculture en cas de création d'une réserve naturelle rendait le dispositif créé en 1957 plus difficile à mettre en œuvre que celui de l'inventaire des Sites géré uniquement par le ministère de l'Éducation Nationale puis en 1959 du ministère des Affaires Culturelles.

[986] Pour un certain nombre de dossiers, la solution préconisée n'était pas nécessairement précisée.

[987] Rappelons en effet qu'entre 1957 et 1971, la procédure de classement en réserve naturelle n'a été utilisée qu'à trois reprises pour le lac Luitel, la réserve naturelle des communes de Bonneval-sur-Arc, de Champigny, de Tignes et de Val-d'Isère et pour celle du Néouvielle.

Tableau 9. Liste des solutions proposées pour protéger chacun des dossiers que les membres du CNPN ont eu à juger entre 1947 et 1971. Les 12 dossiers mentionnés entre parenthèse comme devant faire l'objet d'un classement correspondent aux 12 réserves naturelles proposées dans le cadre de l'aménagement de la côte Languedocienne.

Solution préconisée par les membres du CNPN	Nombre de dossiers
Classement (site et/ou réserve naturelle)	19 (+12)
Règlement d'aménagement	4
Achat des parcelles	2
Location	1
Zone de protection des monuments historiques	1
Réserve cynégétique	1
Inscription au plan d'urbanisme	1
Vœu auprès du ministre de l'Agriculture	1

La seconde solution privilégiée par les membres est le recours, comme nous l'avons vu dans le cas du massif de la Sainte-Baume ou de Fontainebleau (voir Chapitre 2), au règlement d'aménagement des forêts soumises au régime forestier. Si un tel instrument ne s'applique bien évidemment qu'à des terrains spécifiques, cette solution n'en constitue pas moins une des options possibles et qui fut mobilisée par les membres du CNPN pour assurer la protection de certaines forêts. La mise en place de réserves biologiques dans le décret d'aménagement de la forêt de Fontainebleau fait même office d'exemple pour protéger certaines forêts de Corse :

> « *M. du Vignaux propose l'adoption, après étude sur place des conditions particulières de vie et de climat, du même principe qu'à Fontainebleau*. » Séance du CP du 8 juin 1950, « Projet de réserves biologiques en Corse »[988].

Lorsque les forêts sont soumises au régime forestier, l'administration des forêts est même plutôt favorable à ce recours plutôt qu'à d'autres solutions comme celle du classement. Ce fut le cas par exemple pour les réserves projetées aux environs de Saint-Amand-les-Eaux :

> « *M. Bétolaud [Direction des Forêts] […] estime que le CNPN n'a pas à se dessaisir des autres projets de réserve, mais que ces réserves doivent être étudiées dans le cadre du régime forestier*. » Séance du CNPN du 21 décembre 1967[989].

Notons que le passage par ces règlements d'aménagement évite qu'une autre administration, comme celle des Sites par exemple, puisse s'impliquer dans la gestion des forêts soumises dont la responsabilité incombe à l'administration en charge des forêts. Derrière cette question du choix des instruments les plus adaptés à la protection d'un milieu se pose donc aussi la question des luttes administratives internes pour la gestion de ces espaces particuliers.

En dehors de ces deux solutions majoritairement mobilisées pour traiter les dossiers présentés devant le CNPN, mentionnons enfin six autres solutions qui, bien que rarement utilisées, font bien partie du panel à disposition des membres du CNPN pour mettre en œuvre la protection de certains milieux naturels.

[988] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[989] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

Parmi ces solutions figurent celle de la maîtrise foncière par le rachat des parcelles d'intérêt. Cette solution fut proposée à deux reprises pour protéger le gîte fossilifère de Bracheux[990], dans l'Oise, et de la forêt de Coulondres[991], dans le département de l'Hérault, menacée par l'urbanisation. Moins pérenne mais rejoignant l'idée d'une maîtrise du foncier figure aussi l'appui du CNPN dans la location de l'île de Bagaud dans le Var (voir plus haut). En l'absence de fonds véritablement dédiés à la politique de protection de la nature et à la mise en œuvre des mesures préconisées par le CNPN (voir Chapitre 4), on comprend néanmoins que ce type de solutions coûteuses n'ait pas été privilégié par les membres du conseil.

Passons rapidement en revue les autres solutions que nous avons identifiées à travers l'analyse des comptes rendus des réunions du CNPN.

Une partie de la forêt du Nideck dans le Bas-Rhin fut protégé en utilisant la législation sur les monuments historiques. A proximité d'un château en ruine classé monument historique, le site fut protégé par la création d'une zone de protection permise par une législation sous la responsabilité encore une fois de la direction de l'Architecture.

Dans le département de la Manche, il fut proposé d'ériger une réserve cynégétique pour protéger l'îlot de Tombelaine.

Enfin, dans un cas particulier, celui de la protection des marais des Échets, dans l'Aisne, la menace d'altération du milieu naturel était directement issue d'un projet d'exploitation mené par le ministère de l'Agriculture, et probablement par sa direction de l'aménagement rural. C'est donc directement au ministre que les membres du CNPN firent appel :

> « *[Le CNPN] émet le vœu […] que M. le Ministre de l'Agriculture veuille bien intervenir pour concilier dans cette affaire le remembrement et la protection de la Nature, et, au cas où le remembrement ne pourrait pas être arrêté, pour qu'il soit subordonné dès maintenant à un niveau satisfaisant au point de vue scientifique.* » Séance du CNPN du 10 décembre 1965[992].

Pour garantir la protection des marais, ils proposèrent par ailleurs leur inscription « *au plan d'urbanisme comme "zone d'espace vert à préserver"* »[993].

Ce souhait d'intégrer les problématiques de protection de la nature dans la législation sur l'urbanisme est une première. Il faut dire qu'à cette époque, seules les grandes agglomérations étaient dotées de tels plans. A partir des réformes de l'urbanisme des années 1958-1959, les plans directeurs et d'urbanisme de détail furent rendus obligatoires mais seulement pour les villes de plus de 10 000 habitants. Les petites communes pouvaient pour leur part se doter de plans d'urbanisme sommaires. Néanmoins, la mise en œuvre de ces mesures d'urbanisme fut très lente et la plupart des sites intéressant les protecteurs de la nature étaient bien situés dans ces zones rurales pour la plupart non dotés de tels plans. Il n'est donc pas étonnant qu'une telle solution ait été peu mobilisée par les

---

[990] « *M. Lestel et M. Vignaux suggèrent l'achat par l'Administration des terrains menacés en vue de les confier à la surveillance du Muséum*. » Séance du CP du 29 juin 1951 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

[991] « *Considérant l'intérêt botanique, géologique et zoologique du Parc de Coulondres, le Conseil National de la Protection de la Nature souhaite la conservation de ce Site scientifique et émet le vœu qu'il soit procédé par la Mission Interministérielle pour l'Aménagement du Languedoc-Roussillon à l'achat des parcelles nécessaires à une telle protection.* » Séance du CNPN 2 juillet 1964 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

[992] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

[993] Séance du CNPN du 10 décembre 1965 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

membres du CNPN pour assurer la protection de ces milieux naturels jugés biologiquement intéressants.

Durant cette période, les membres du CNPN ont donc su mobiliser une diversité d'outils différents pour arriver à leurs fins, c'est-à-dire à la protection de certains milieux qu'ils ont jugé intéressants sur le plan biologique, géologique et même parfois esthétique. La mise en œuvre de ces vœux n'a été possible que grâce à l'implication des membres nommés et des bonnes relations entretenues avec les administrations de tutelle du conseil.

2.5.2. Une relation étroite entre les naturalistes du CNPN et les administrations de tutelle indispensable à la mise en œuvre des mesures de protection

Comme nous avons pu le voir dans les premiers dossiers qui furent traités au CNPN, l'implication de certaines personnalités nommées fut déterminante dans la prise en charge par le conseil de certains dossiers de protection.

Les membres nommés les plus impliqués participent le plus souvent à révéler l'intérêt biologique de certains sites et sont responsables de l'implication des pouvoirs publics dans la protection de ces sites. Ce fut par exemple le cas d'Henry Flon pour la protection du massif du Boréon qui se déplaça sur place avec la Société Botanique de France pour établir le dossier scientifique du site.

Certains de ces membres vont jusqu'à participer directement aux négociations locales pour tenter d'établir des arrangements visant à assurer la conservation de certains sites. Ce fut le cas de Pierre Chouard pour la protection des dunes d'Excenevex et de Sciez qui se chargea de plusieurs visites sur site pour en mesurer à la fois l'intérêt mais aussi pour négocier avec les élus locaux la protection des zones identifiées comme intéressantes.

La présence et l'implication de ces experts au sein du CNPN leur permet donc de demander et bien souvent d'obtenir le soutien de l'administration des Sites ou des Eaux et Forêts dans des dossiers qui leur tiennent particulièrement à cœur. L'exemple le plus illustratif sur ce point est probablement celui de la protection de l'île de Bagaud, dossier pour lequel l'avis du CNPN est mobilisé par Clément Bressou pour faciliter les négociations de la Société Nationale d'Acclimatation et de Protection de la Nature avec le ministère de la Marine et obtenir la location de l'île.

Concernant les dossiers plus récents, ce rôle central des experts naturalistes dans le fonctionnement de l'instance fut aussi porté par les membres correspondants les plus actifs du CNPN.

Au-delà de l'implication personnelle d'un certain nombre de personnalités scientifiques dans l'aboutissement des vœux du CNPN, force est de constater que leur mise en œuvre reste indissociable des soutiens procurés par les administrations des Eaux et Forêts et des Sites. La mobilisation des instruments d'action publique dont elles ont la charge nécessite de fait l'obtention de leur assentiment et la nécessité pour les naturalistes de convaincre ces administrations du bien-fondé de la protection de ces sites.

L'administration des Sites en particulier est la plus souvent mobilisée pour instruire et faire aboutir les demandes de classement, que cela soit à l'inventaire des sites ou en réserve naturelle. Dans plusieurs cas d'étude, les fonctionnaires de l'administration centrale font bien souvent office d'intermédiaire entre le niveau local et le CNPN. Dans le cas des dunes de Sciez, c'est directement le Directeur Général de l'Architecture qui maintint le contact avec la préfecture pour faire avancer le dossier. Dans le cas du Boréon, Gustave-Henri Lestel se déplaça personnellement pour une réunion sur le terrain visant à informer sa direction sur la situation locale. En cas de difficulté rencontré dans le classement d'un site, l'aboutissement du vœu repose alors sur un certain nombre de facteur dont la volonté et la capacité de l'administration des Sites à porter le dossier.

Au-delà du niveau national, les services territoriaux des deux administrations de tutelle du CNPN fournissent, pour reprendre une expression utilisée par Pierre Chouard, un véritable « *Service de la Protection de la Nature* »[994]. Constitués par les conservations régionales des Eaux et Forêts et les membres du corps des Architectes des Bâtiments de France, ces services sont régulièrement mobilisés pour obtenir des arrangements locaux sur des dossiers de protection. Les inspecteurs des Eaux et Forêts sont même parfois directement chargés de mettre en œuvre certaines mesures de protection comme la pose de barrières dans le cas des réserves naturelles proposées par les membres du CNPN dans le massif du Boréon (voir plus haut). Ils constituent ainsi le relais local nécessaire à la mise en œuvre des vœux émis par les membres du CNPN.

Nombre de solutions d'ailleurs effectivement mises en œuvre constituent des arrangements fragiles et souvent peu pérennes qui ne facilite pas l'établissement d'un bilan et encore moins d'une évaluation concernant l'action du CNPN sur la période que nous avons étudiée.

2.5.3. Un bilan difficile à établir de l'action du CNPN en matière de protection des stations et formations d'un intérêt scientifique et technique remarquable

A la lumière de certains des cas d'étude que nous avons analysés, les résultats obtenus par les membres du CNPN ne peuvent se juger uniquement à l'aune de l'inscription ou du classement en site, en réserve naturelle ou en parc national.

Certains arrangements ne laissent des traces qu'à l'échelle de documents relativement spécifiques, comme les décrets d'aménagement de certaines forêts soumises par exemple, voire dans certains cas n'en laisser aucune. Il n'est en effet pas évident que les négociations avec la municipalité d'Excenevex pour protéger les dunes aient abouties à un accord sous forme légale, juridique ou règlementaire.

La mise en perspective des quatre cas traités avec l'ensemble des sites dont l'intérêt de la protection fut discuté au cours des séances du CNPN nous permet néanmoins de tirer un certain nombre d'observations concernant les résultats obtenus par ces protecteurs de la nature. Pour chacun des dossiers présentés devant les membres du CNPN, nous avons tenté de déterminer les suites qui furent donné à l'avis du CNPN[995].

Premièrement, notons que dans de rares cas, les vœux du CNPN aboutirent peu de temps après et dans les termes exacts de l'avis des membres du Conseil. Ce fut le cas pour la protection du lac Luitel[996], du massif de la Sainte-Victoire[997], de Néouvielle[998] ou encore du Banc d'Arguin[999]. Si ces cas sont peu fréquents, ce n'est pas pour autant que les autres sites ayant bénéficiés de l'intérêt des membres du CNPN n'aientt pas été protégés.

---

[994] Rapport rédigé en 1956 par Pierre Chouard pour la Direction Générale de l'Architecture sur la situation des dunes d'Excenevex (Fonds 19890126/90 disponible aux Archives Nationales).

[995] La colonne « résultat » du tableau présenté en Annexe 2 résume les suites qui furent données, pour chacun des dossiers ayant été discutés au CNPN entre 1947 et 1971 et présentés dans le Tableau 7, aux avis du CNPN.

[996] Demande de classement en réserve naturelle lors de la séance du 16 janvier 1959 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales) et classement arrêté le 15 mars 1961.

[997] Demande de classement parmi les sites scientifiques demandé lors de la séance du CNPN du 7 novembre 1962 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales) et classement arrêté le 21 février 1964.

[998] Demande d'extension et de classement en réserve naturelle de Néouvielle lors de la séance du CNPN du 10 décembre 1965 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales) et classement en réserve naturelle arrêté le 8 mai 1968.

[999] Demande de classement en réserve naturelle du Banc d'Arguin lors de la séance du CNPN du 8 janvier 1971 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales) et classement en réserve naturelle arrêté le 4 août 1972.

Un certain nombre d'entre eux ont en effet bien été protégés, mais sous une forme différente de celle souhaitée par le CNPN. C'est ce que nous avons par exemple pu observer dans le cas des dunes de Sciez ou d'Excenevex. Si ces dunes n'ont pas été classées comme site, elles ont tout de même bénéficié, pour une partie d'entre elles, de l'achat des parcelles par l'École des Eaux et Forêts. L'autre partie de ces dunes a aussi bénéficié d'accords locaux visant à confier la responsabilité de la protection de ces dunes à la municipalité concernée.

Dans des cas relativement fréquents, la demande de classement à l'inventaire des sites ou de création de réserves naturelles n'aboutit finalement qu'à leur inscription à l'inventaire des sites. Ces cas, parmi lesquels on peut mentionner les dossiers des tourbières du Jura[1000], des marais des Echets[1001] ou encore des différents projets proposés dans le cadre de l'aménagement de la côte Languedoc-Roussillon[1002], ont ainsi tout de même bénéficié d'une protection. Bien que l'inscription soit moins contraignante que le classement, elle rend tout de même possible, en cas de modification du site, l'intervention de l'administration des Sites qui peut alors en avertir le CNPN ou la Commission Supérieure des Sites (voir par exemple le cas de la protection du massif du Boréon).

Notons tout de même que la seule inscription à l'inventaire des sites semble comprendre un certain nombre de limites, comme nous avons pu le voir dans le cas du domaine de Coudrée en Haute-Savoie. Dans la buxaie, les travaux ont commencé sans même avoir obtenu les autorisations préfectorales nécessaires et sans que l'administration préfectorale ne transmette l'information à l'administration des Sites [1003]. Compte-tenu des faibles ressources humaines dont disposait l'administration des Sites, il est par ailleurs fort probable qu'elle n'ait pas pu exercer un contrôle sur la protection de l'ensemble des sites inscrits, voire même classés, ce qui tend à relativiser l'efficacité de la procédure d'inscription et même de classement dans la protection effective des sites naturels.

Deuxièmement, si tous les sites ne furent pas protégés immédiatement, il est intéressant de noter qu'un grand nombre d'entre eux bénéficièrent finalement bien des années plus tard d'une protection. Pour certains sites, la protection aura mis une dizaine d'années à se mettre en place (e.g. Chaîne des Domes[1004], Camargue[1005], Tourbière de Mathon[1006]). Dans le cas des lacs du Carlit[1007], il faudra attendre trente ans avant que le souhait du CNPN ne soit finalement exaucé. S'il est fort probable que les différentes protections ou classements associés à ces zones résultent moins du vœu des membres du CNPN formulés des années plus tôt que de l'élaboration postérieur d'un nouveau

[1000] Classement demandé de sept tourbières dans le Jura lors de la séance du CNPN du 23 mars 1961 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales) et inscription de trois d'entre elles à l'inventaire le 30 septembre 1966.

[1001] Classement demandé lors de la séance du CNPN du 10 décembre 1965 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales) et inscrit à l'inventaire le 15 septembre 1971.

[1002] Pointe de l'Espiguette, Etang de Leucate, côte de la Franqui, massif de la Clape, bois des Arequiers, étang de Mauguio discutés au CNPN lors des séances du 21 décembre 1967 et du 13 mars 1969 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

[1003] Dans le cahier des charges initial du lotissement, l'inscription du domaine de Coudrée à l'inventaire des sites n'était d'ailleurs même pas mentionnée par le promoteur (voir plus haut).

[1004] Classement demandé lors de la séance du CNPN du 16 janvier 1959 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales) et inscription et classement arrêté respectivement en 1972 et 2000.

[1005] Classement en réserve naturelle demandé lors de la séance du CNPN du 7 novembre 1962 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales) et classement arrêté le 24 avril 1975.

[1006] Classement en réserve naturelle demandé lors de la séance du CNPN du 2 juillet 1964 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales) et classé en réserve naturelle en 1973.

[1007] Classement demandé lors de la séance du CP du 13 avril 1948 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales) et classements qui s'échelonneront du 14 juin 1976 au 8 juillet 1992 pour les différents lacs à proximité du Carlit.

dossier sur l'intérêt du site, il est intéressant de noter que les zones d'intérêt biologique identifiées par les membres du CNPN ont gardé un certain attrait au fil du temps. On retrouve d'ailleurs presque systématiquement les sites discutés dans les séances du CNPN classés à l'inventaire des Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), ce qui suggère bien la pertinence, encore aujourd'hui, des dossiers qui furent discutés il y a plus d'une cinquantaine d'années.

Notons par ailleurs qu'encore aujourd'hui, les procédures de classement en réserve naturelle se déroulent régulièrement sur plus d'une dizaine d'années. Comme dans les années 1950 ou 1960, la protection de certaines zones pour des motifs biologiques est un processus lent qui nécessite d'importantes négociations à l'échelle locale. Cette latence peut néanmoins avoir des effets indésirables sur la qualité biologique d'un site. Nombre de sites identifiés par les membres du CNPN ne sont pas seulement intéressants d'un point de vue biologique mais font aussi l'objet de différentes menaces (e.g. tourisme, exploitation du milieu, urbanisation, projet d'équipement)[1008]. Une étude plus approfondie de certains cas serait néanmoins nécessaire pour observer dans quelle mesure les dommages subit par des sites jugés intéressants par les membres du CNPN ont compromis leur classement par la suite.

En dehors de ces mesures qui ont bien été suivies d'effet, même partiellement ou décalé dans le temps, nous devons aussi mentionner l'existence de nombreux vœux de classement qui n'ont jamais abouti. Sans être exhaustif, ce fut par exemple le cas pour les marais de Cessière-Montbavin[1009], dans l'Aisne, des étangs de Villars-lès-Dombes[1010], dans l'Ain, des réserves naturelles prévues dans la région d'Hargnies[1011], dans les Ardennes, ou encore de la Vallée de Cervières[1012].

Comme nous l'avons déjà mentionné et observé pour les dunes de Sciez, l'échec de l'inscription ou du classement ne signifie néanmoins pas nécessairement l'absence de mesures prises pour protéger ces sites. Encore une fois, une étude plus précise sur l'histoire de ces milieux permettrait de mieux rendre compte de l'action des protecteurs de la nature de l'époque.

Ces dossiers et les études de cas que nous avons présentés nous ont permis d'identifier un certain nombre de difficultés rencontrés par les naturalistes pour classer des zones d'intérêt à l'inventaire des Sites et par extension pour créer des réserves naturelles en vertu de l'article 8 bis de la loi de 1957. Parmi celles-ci, citons par exemple la difficulté à classer des sites de grande superficie du fait de la procédure établie en 1930 nécessitant un relevé cadastral précis et la notification individuelle de l'ensemble des propriétaires ou encore les dédommagements financiers bien souvent surestimés qui rendent l'accord du propriétaire du site quasiment obligatoire pour procéder à son classement.

Malgré ces limites déjà identifiées pour certaines d'entre elles dès le début des années 1950 par les naturalistes ou les membres de l'administration, nous allons voir dans la section suivante que les membres du CNPN ne se sont pas révélés prompts à s'investir dans leur mission d'élaboration instrumentale, et ce malgré les prérogatives qui lui furent confiées par son décret de création. Durant la période que nous avons étudié, les naturalistes semblent ainsi se contenter des bricolages et accords locaux qu'ils parviennent à négocier pour protéger les sites d'intérêt. Nous tâcherons dans la section

---

[1008] La colonne « menaces » du tableau présenté en Annexe 2**Erreur ! Source du renvoi introuvable.** résume l 'ensemble des menaces explicitement mentionné lors des réunions du CNPN sur chacun des dossiers ayant été discutés au CNPN entre 1947 et 1971.
[1009] Séance du CNPN du 2 juillet 1964 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[1010] Séance du CNPN du 10 décembre 1965 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[1011] Séance du CNPN du 15 juin 1966 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[1012] Séance du CP du 9 mars 1970 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

suivante de montrer que leur implication dans les réformes de la période fut relativement faible et tenterons de proposer des pistes pour expliquer cette préférence pour la mise en œuvre plutôt que pour l'élaboration instrumentale.

Section 3. L'élaboration législative et règlementaire : une mission délaissée malgré les limites des instruments existants

Le décret de création du CNPN stipule que ses membres ont la responsabilité d'« *étudier et de proposer les mesures législatives et règlementaires afférentes à ces objets [les parcs nationaux et les réserves naturelles]* »[1013]. En l'absence de disposition législative ou réglementaire concernant ces deux instruments, les experts du CNPN étaient donc amenés à établir les contours des instruments qu'ils avaient la charge de mettre en œuvre. Nous avons vu dans la section précédente qu'en l'absence de ces instruments spécifiques, les membres du CNPN ont tout de même trouvé les ressources nécessaires à la protection « *des formations ou des stations d'un intérêt scientifique ou technique remarquable* »[1014], en utilisant entre autres la loi sur les sites de 1930.

Si son utilisation pour des considérations biologiques était possible grâce à l'ajout du caractère « scientifique » d'un site [1015] celle-ci a néanmoins soulevé un certain nombre d'écueils liés principalement à la procédure nécessaire au classement d'un site. Sans détailler la nature de ces inconvénients que nous aurons l'occasion de présenter plus amplement dans cette section, notons qu'un certain nombre de dispositions rendaient le classement de certains sites, notamment ceux de superficie importante, difficile à réaliser. Comme nous l'avons vu dans les cas d'étude présentés dans la section précédente, les membres du CNPN s'étaient par ailleurs déjà confrontés à certains de ces écueils[1016].

Comme nous le verrons dans la première partie de cette section, il faudra pourtant attendre 10 ans après la création du CNPN pour que l'instrument « réserve naturelle » voit le jour, et encore 10 ans pour le rendre plus fonctionnel. En ce qui concerne les parcs nationaux, que nous aborderons dans une deuxième partie, il aura fallu attendre 1960 pour que l'instrument d'action publique soit finalement élaboré.

L'objectif de cette section est justement de se pencher sur cette situation particulière d'une institution qui, malgré ses prérogatives en matière d'élaboration législative et règlementaire, semble se satisfaire du recyclage des rares instruments dont elle dispose pour prendre en charge le problème de protection biologique de la nature.

Pour comprendre cette situation, nous nous sommes intéressés aux séances du CNPN traitant de la problématique d'élaboration législative et règlementaire afin de mieux comprendre la manière dont les membres du conseil envisageaient cette mission particulière. Si nous avons déjà eu l'occasion de présenter de manière générale dans la Section 1 le faible investissement des membres du CNPN dans cette mission d'instrumentation, l'objectif de cette section est d'approfondir, à partir d'exemple

[1013] Article 1 du décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10433-10434).
[1014] Article 1 du décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10433-10434).
[1015] Voir Chapitre 1, Section 2.
[1016] Voir Section 2.

précis, le rôle du CNPN dans la création et les réformes des instruments associés à la protection de la nature depuis 1947 et jusqu'à la création d'une administration dédiée en 1971.

Nous nous pencherons dans un premier temps sur les discussions des membres du CNPN portant sur deux réformes de la loi sur les sites de 1930. Ces discussions nous permettront de mieux cerner le rôle du CNPN dans cette problématique d'élaboration instrumentale et d'émettre de premières hypothèses pour expliquer l'apparent désintérêt pour une telle mission.

Dans un deuxième temps, nous nous pencherons sur le cas de l'élaboration de la législation et de la règlementation relatives à la création des parcs nationaux. Nous verrons qu'une fois de plus, le CNPN ne joua pas un rôle central dans cette élaboration et fut plutôt « informé » que « consulté », au moins en ce qui concerne les grandes orientations du texte.

Nous résumerons en conclusion les facteurs qui ont probablement freiné l'élaboration de ces législations et par conséquent freiné une mise en œuvre efficace et pérenne de mesures de protection de la nature.

1. Les réformes successives de la loi sur les sites : 20 ans pour se doter d'un instrument fonctionnel

1.1. Une composition et un contexte d'après-guerre inadapté à une réforme sur la protection de la nature dont les membres reconnaissent pourtant la nécessité

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le mentionner, jusqu'en 1951, les résultats en matière d'élaboration instrumentale étaient, pour Gustave-Henri Lestel, l'inspecteur général en charge des sites, « *très proches du zéro* »[1017]. Ce jugement est confirmé par la lecture des comptes rendus du CNPN ou de son CP qui n'abordèrent pas, durant ce premier mandat, cette problématique.

Comme nous l'avons vu à travers l'analyse des cas d'étude de la protection du massif du Boréon, de la Sainte-Baume (voir Section 2) ou de Fontainebleau (voir Chapitre 2), toute l'attention des membres du CNPN semble alors tournée vers le bricolage de solutions à partir d'instruments existants plutôt que vers la création de nouveaux instruments d'action publique adaptés aux problématiques qu'ils rencontrent.

Comme nous l'avions mentionné dans le chapitre précédent (voir Chapitre 4), 1951 semble constituer une première année charnière dans l'action du CNPN avec une reprise en main par Gustave-Henri Lestel du CP (voir Chapitre 4). Pour rattraper ces résultats décevant en matière d'élaboration instrumentale, ce dernier envisageait dès novembre 1950 la création au sein du CNPN d'une « *sous-commission chargée d'élaborer les textes législatifs et réglementaires* »[1018]. Si à notre connaissance, celle-ci n'a pas vu le jour, la réforme de la loi de 1930 sur les sites fit l'objet d'au moins quatre réunions[1019] durant ce deuxième mandat (1951-1955), ce qui suggère un regain d'intérêt pour cette mission jugée « *d'intérêt primordial* »[1020].

L'implication de ce fonctionnaire de l'administration des sites semble donc déterminante dans la mise à l'agenda d'une réforme de la loi sur les sites et plus généralement dans la prise en charge par

[1017] Lettre du 25 novembre 1950 de Gustave-Henri Lestel au ministre de l'Éducation Nationale (Fonds Roger Heim disponible au Muséum National d'Histoire Naturel, en cours de traitement par le service des archives).
[1018] *Ibid*.
[1019] La réforme de la loi de 1930 sur les sites fut discutée lors des réunions du CP du 29 juin 1951 et du 22 avril 1952 et lors des réunions du CNPN du 18 février 1953 et du 22 juin 1953.
[1020] Lettre du 25 novembre 1950 de Gustave-Henri Lestel au ministre de l'Éducation Nationale (Fonds Roger Heim disponible au Muséum National d'Histoire Naturel, en cours de traitement par le service des archives).

le conseil de cette mission d'élaboration instrumentale. Il nous semble justement que cet intérêt pour cette mission doit être analysé à l'aune de l'évolution de l'identité et de l'expertise des deux personnalités qui semblent les plus impliquées dans l'activité de ce conseil sur cette période.

Si l'on en croit les griefs portés par Gustave-Henri Lestel contre Henry Flon, il semble bien que ce soit ce dernier qui ait piloté jusqu'en 1951 l'action du CNPN et contribué à fixer l'ordre du jour des discussions du conseil (voir Chapitre 4[1021]). Durant ce premier mandat, en plus de ses fonctions de directeur de la station agronomique de Seine et Marne, Henry Flon est largement investi dans la création des réserves biologiques de la forêt de Fontainebleau (voir Chapitre 2). Il assure notamment le secrétariat de la Commission Consultative des Réserves Biologiques et Artistiques de la forêt de Fontainebleau et participe activement aux réunions visant à définir les sites du massif les plus intéressants à mettre en réserve. Il s'investi par ailleurs personnellement dans la protection du massif du Boréon dans le Var qu'il visite avec Philibert Guinier (voir Section 2).

Il assure dans ces deux dossiers un travail de terrain qu'il mêle à un effort de lobbying auprès des pouvoirs publics pour recueillir leur soutien. Il n'est cependant ni confronté à la rédaction du décret d'aménagement du massif de Fontainebleau, mission assumée par un fonctionnaire du corps des Eaux et Forêts, ni à l'instruction du vœu du CNPN destiné à poser des clôtures pour délimiter des réserves naturelles dans le massif du Boréon. Il n'est donc pas confronté aux problématiques administratives susceptibles de se poser au cours de la mise en œuvre des vœux du CNPN.

Le profil de Gustave-Henri Lestel est bien différent. Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre précédent (voir Chapitre 4), il fut responsable de la mise en œuvre de la politique des sites au niveau central et coordonna l'action des inspecteurs régionaux des sites à partir de 1942 (voir Candelier, 2018). S'il ne semble pas disposer de connaissances naturalistes[1022], il maîtrise les rouages de l'instruction des dossiers de classement. Il a probablement dû être confronté à de nombreuses reprises à certaines difficultés quant aux classements des sites qui furent proposés par les inspecteurs, et est donc le plus susceptible de déceler les principaux écueils liés à l'application de la loi de 1930.

Henry Flon, en tant que naturaliste, semble privilégier l'identification des milieux à protéger et des mesures de gestion à mettre en œuvre pour assurer la conservation de la faune et de la flore qu'ils contiennent, déléguant le soin à l'administration de trouver les moyens pour mettre en œuvre les vœux du CNPN. Gustave-Henri Lestel, en tant que fonctionnaire, semble plutôt préoccupé par les enjeux administratifs de la protection de la nature et envisage à ce titre de développer les outils permettant d'assurer au mieux les vœux du CNPN. Les profils naturalistes qui composent le CNPN et le rôle semble-t-il prédominant d'Henry Flon a très probablement conduit le conseil à privilégier durant ces quatre premières années d'activité la mise en œuvre de mesures de protection au détriment de l'instrumentation.

[1021] Rappelons tout de même ici le propos de Gustave-Henri Lestel à la fin du premier mandat dans une lettre qu'il adresse au ministre de l'Éducation Nationale : « *Je demande que, par application de cet article [article 6 du décret de création du CNPN], l'Administration Centrale décide désormais elle-même de l'ordre du jour de ces séances, avec le même sérieux qu'elle apporte aux autres Commissions de la Direction, au lieu d'abandonner à M. Flon le souci d'en décider lui-même, et, ce faisant, comme il est déjà arrivé, de lui laisser la possibilités d'escamoter des débats sur des questions ayant fait l'objet de rapport ou de propositions de la part de membre du Conseil.* » Lettre du 25 novembre 1950 de Gustave-Henri Lestel au ministre de l'Éducation Nationale (Fonds Roger Heim disponible au Muséum National d'Histoire Naturel, en cours de traitement par le service des archives).

[1022] Rappelons sur ce point qu'il se réjouit de la création du CNPN qui constitue selon lui un moyen de fournir à l'administration l'expertise nécessaire à la mise en œuvre de la protection des sites à caractère « scientifique », jusqu'alors délaissée.

Ceci ne veut pas dire que la question de la pertinence des instruments existants ne fut pas questionnée lors des quatre premières années d'existence du CNPN. Plusieurs interventions suggèrent déjà la perception par les membres du CNPN des limites des instruments existants pour protéger la nature :

> « *La Commission examine, du point de vue général, les armes dont elle dispose actuellement pour assurer la sauvegarde de ce territoire.*
> *Les efforts du Conseil de la Nature ne peuvent s'appuyer que sur des législations partielles, telles que la loi de 1930 concernant la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque et les dispositions réglementaires relatives au classement des forêts, des réserves de pêche et des réserves de chasse.*
> *Ces textes sont insuffisants car ils ne sont pas destinés à la création de réserves ; l'inscription ou le classement d'un site, le classement en réserve de pêche ou de chasse n'assurent pas la protection de toutes les espèces animales ou végétales.* » Séance du CP du 13 avril 1948, réserve du Boréon (06)[1023].

Sans que la nature de l'« *insuffisance* » des instruments existants, et notamment de la loi sur les sites, ne soit précisée, les difficultés rencontrées en 1948 pour le massif du Boréon se posent semble-t-il de la même manière dans le cas de la mise en place de réserve naturelle en Corse :

> « *M. Bressou rappelle alors à l'assemblée qu'aucune protection soit au titre de la loi du 2 mai 1930, soit au titre des Eaux et Forêts de la chasse ou de la pêche ne peut être réellement efficace en ce qui concerne la sauvegarde des réserves naturelles, d'où la nécessité de créer une législation spéciale à cet effet de doter les réserves en question d'un statut juridique.* » Séance du CNPN du 3 juin 1949, projet de création de réserves en Corse[1024]

Comme nous l'avons déjà indiqué, ce n'est pas pour autant que les membres du CNPN engagent des réflexions pour pallier ce problème. A partir des archives consultées, deux facteurs semblent déterminants pour expliquer ce relatif désintérêt pour une telle problématique. Le premier est celui clairement explicité par Clément Bressou en 1948 de l'absence d'une « fenêtre d'opportunité » (Kingdon, 2014) :

> « *Il n'existe pas encore de législation spéciale concernant la protection de la nature et le moment ne parait pas favorable à l'établissement de textes législatifs nouveaux qui seraient refusés par le Parlement.* » Clément Bressou, séance du CP du 13 avril 1948, réserve du Boréon (06)[1025].

Sans en expliciter les raisons, Clément Bressou considère que le moment n'est pas opportun pour faire passer une législation en matière de protection de la nature. Nous pouvons raisonnablement penser que le contexte d'après-guerre ne favorise en effet pas la mise à l'agenda d'une loi de protection de la nature (sur ce point, voir Chapitre 2). Comme nous l'avons vu, les ressources naturelles doivent contribuer à reconstruire la France et le contexte n'épargne même pas les réserves naturelles mises en place par la SNA. Dans ce contexte, les membres du CNPN privilégièrent donc le bricolage à l'outillage.

[1023] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).
[1024] Fonds 19770135/3 disponible aux archives nationales.
[1025] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).

Le second facteur est suggéré par une intervention de Jean-Edouard Gobert, conservateur des Eaux et Forêts[1026], qui demande à ce que des spécialistes du droit puissent assister à l'avenir aux réunions du CNPN :

> « *M. Gobert demande que des juristes soient invités aux réunions de la Commission permanente. […] Il demande en outre que soit mise rapidement à l'étude une législation de la protection de la nature en France.* » Séance du CNPN du 9 mars 1948, « Questions diverses »[1027].

Comme le suggère une telle proposition, l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique publique de protection de la nature ne peut pas reposer uniquement sur des compétences naturalistes. Adoptée par les membres du conseil, la formulation d'une telle proposition suggère bien une forme d'inadaptation de la composition du CNPN pour prendre en charge cette mission d'élaboration instrumentale.

Comme nous l'avions mentionné dans le Chapitre 2 et le Chapitre 4, les membres nommés du CNPN sont avant tout des naturalistes probablement peu familiers des problématiques d'instrumentation (e.g. rédaction d'un projet de loi, connaissance du fonctionnement des institutions impliquées dans le processus législatif et règlementaire). On peut supposer que les membres du CNPN se sont naturellement tournés vers les missions de mise en œuvre qui nécessitent, comme nous l'avons vu dans la section précédente, des connaissances naturalistes de terrain.

C'est cette orientation des missions du conseil, que Gustave-Henri Lestel qualifie de gestion « *fantaisiste* », qui est remise en cause à partir de 1951. Notons en effet que du point de vue administratif et juridique, le CNPN est encore chargé, quatre ans après sa création, de mettre en œuvre des instruments qui n'existent pas légalement. Il faut donc attendre cette « reprise en main » du CNPN, pilotée par un fonctionnaire des Sites, pour qu'un projet de réforme de la loi de 1930 soit de nouveau inscrit à l'ordre du jour du CNPN.

1.2. Une première réforme de la loi sur les sites qui ne change pas fondamentalement la donne

En dehors de donner une existence légale aux instruments d'action publique que les membres du CNPN sont censés mettre en œuvre, il nous faut rappeler, pour comprendre l'intérêt d'une réforme de la loi sur les sites, quelques éléments quant au cadrage donné à la protection des milieux naturels par les naturalistes de l'époque.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le voir dans le cas de la forêt de Fontainebleau[1028], mais aussi dans celui de la Sainte-Baume[1029], la protection de la nature telle qu'elle est pensée par les naturalistes du CNPN est indissociable de la mise en place de modalités de gestion particulière de ces milieux. La protection de certaines espèces ou de certains milieux nécessitent la poursuite de certaines pratiques qui les ont conservés.

La « réserve intégrale », dans laquelle toute activité humaine serait proscrite, est donc loin de constituer un modèle à généraliser sur l'ensemble des milieux identifiés comme biologiquement intéressant. Les naturalistes lui préfèrent dans de nombreux cas le modèle de la réserve dirigée ou

[1026] Voir Chapitre 4.
[1027] Fonds 19770135/3 disponible aux Archives Nationales.
[1028] Voir Chapitre 2.
[1029] Voir Section 2.

contrôlée[1030], comme l'illustre par exemple l'exposé de Philibert Guinier sur les réserves naturelles lors de la toute première séance du CNPN :

> « *Si la réserve intégrale peut être intéressante du point de vue biologique, elle l'est beaucoup moins du point de vue esthétique. La loi de la nature est en effet l'évolution et la réserve intégrale et devient en peu de temps fort différente de ce qu'elle était primitivement. On constate bientôt le vieillissement des sujets, leur dépérissement, puis leur disparition, sans postérité, au contraire de la réserve contrôlée permet de conserver certains peuplements particulièrement remarquables.* » M. Guinier, séance inaugurale du CNPN du 13 janvier 1947[1031].

Or, la législation sur les sites est un droit négatif introduisant avant tout des interdictions et ne permet pas, au contraire, d'encourager les pratiques supposées assurer la conservation des espèces ou des milieux d'intérêt. Le « recyclage » du caractère scientifique de la loi sur les sites n'était donc pas suffisant compte-tenu des exigences particulières requises par la dimension biologique de la protection de la nature.

C'est donc bien en ces termes et pour pallier ce problème que se pose la question des contours de la future réforme de la loi de 1930 :

> « *Doit-on prévoir l'adjonction aux règles déjà établies, pour les classements « sites » par la loi du 2 mai 1930, de dispositions spéciales relatives aux réserves naturelles ? L'érection en réserve naturelle d'un terrain déjà classé au titre des sites par application de la loi du 2 mai 1930 entraîne-t-elle pour le propriétaire des obligations supplémentaires ?* » M. Verdier, inspecteur général des monuments historiques, séance du CP du 29 juin 1951[1032].

Il s'agit bien, pour les territoires érigés en réserve naturelle, non pas uniquement de délimiter des zones d'interdiction, mais bien d'entraîner pour les prioritaires des obligations supplémentaires. Pour se doter d'un tel outil, il fut donc proposé de confier la rédaction aux deux inspecteurs généraux des Eaux et Forêts et des Monuments Historiques présents d'un article supplémentaire à la loi de 1930 permettant l'érection de « *réserves naturelles* » et de « *parcs nationaux* ».

Chargé d'« *obtenir l'accord du Ministre des Finances* »[1033], l'objectif était de présenter ce projet au sein de la loi de finance de 1951. Nous n'avons néanmoins pas retrouvé trace d'une telle démarche dans les archives que nous avons consultées. Pour des raisons précises inconnues, ce projet fut d'ailleurs refusé par la direction du budget cette même année[1034]. Face à cette situation il fut finalement proposé qu'un projet de loi soit déposé indépendamment d'une loi de finance devant le parlement.

Ce projet de loi ne fut déposé à l'Assemblée Nationale que cinq ans plus tard, le 2 août 1956. Renvoyé à la Commission de l'Éducation Nationale de l'Assemblée Nationale, ce dépôt fut néanmoins annulé pour des raisons inconnues par le Secrétariat Général du Gouvernement le 27 septembre 1956[1035]. Il faut finalement attendre le 9 octobre 1956 pour que le projet de loi soit de nouveau déposé,

---

[1030] Sur ce point, voir aussi Chapitre 3. Comme l'explique Roger Heim dans son ouvrage publié en 1952, nombre d'« équilibres naturels » sont des équilibres « dirigés » nécessitant le maintien des activités humaines.
[1031] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[1032] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[1033] Séance du CP du 29 juin 1951 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[1034] Séance du CNPN du 19 décembre 1951, « rapport d'activité du Comité Permanent sur l'année 1951 » (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[1035] Table générale des documents et débats parlementaires du 19 janvier 1956 au 3 juin 1958, tome III, Annexes, p.1228.

cette fois-ci devant le Conseil de la République par les ministres chargés de l'Éducation Nationale de la jeunesse et des sports, des Affaires Economiques et Financières, et des secrétaires d'État aux Arts et aux Lettres et à l'Agriculture (voir Figure 21). L'exposé des motifs du texte est clair et reprend d'ailleurs peu ou prou le constat de Gustave-Henri Lestel :

> « *Si cette protection est devenue effective en ce qui concerne de nombreux sites et monuments naturels de caractère artistique, historique, légendaire ou pittoresque pour lesquels il s'agit de conserver l'aspect ou le caractère des lieux, il n'en a pas été toujours de même pour les sites de caractères scientifique dont la protection nécessite l'inclusion dans le texte de l'arrêté ou du décret de classement de clauses particulières permettant d'assurer le cas échéant une sauvegarde plus complète de la nature des lieux et de les constituer à cet effet en réserve naturelle.* » Exposé des motifs du projet de loi tendant à compléter la loi du 2 mai 1930 réorganisant la protection des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque[1036].

Cet exposé des motifs reprend par ailleurs le cadrage gestionnaire proposé par les naturalistes du CNPN en proposant de rajouter la possibilité d'édicter des sujétions spéciales à ces milieux naturels d'intérêt biologique.

Pour répondre à cet enjeu « scientifique » de protection des sites, le projet de loi reprit donc la proposition d'ajouter un article 8 bis à la loi sur les sites de 1930 permettant, dans le cas d'un classement en réserve naturelle[1037], de rajouter des « *sujétions spéciales* » :

> « *Lorsque le classement prévoit la conservation ou l'aménagement d'un site ou d'un monument naturel en réserve naturelle où des sujétions spéciales pourront être imposées en vue de la conservation et de l'évolution des espèces, le classement est prononcé avec l'accord du ministre de l'agriculture, sur proposition du conseil national de la protection de la nature en France et après avis des commissions départementales et supérieures des sites, perspectives et paysages. L'arrêté ou le décret en conseil d'État prononçant le classement dans les conditions prévues aux articles 6, 7 et 8 de la présente loi précise s'il y a lieu les prescriptions spéciales que devront observer les propriétaires des parcelles de terrains compris dans la réserve naturelle.* » Article 8 bis du projet de loi tendant à compléter la loi du 2 mai 1930 réorganisant la protection des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque[1038].

On notera dans cette rédaction l'importance accordée au CNPN, chargé de proposer ces classements en réserve naturelle. Le CNPN parvient donc une dizaine d'années après sa création à s'intégrer dans une procédure nouvelle destinée à assurer la protection « scientifique » de la nature.

[1036] Fonds 19770773/2 disponible aux archives nationales.
[1037] Pour des raisons qui nous sont inconnues, et contrairement au souhait initial de pouvoir créer à partir de la seule loi sur les sites, une disposition permettant d'ériger un espace en parc national ou en réserve naturelle, il fut finalement décidé de séparer les deux dispositifs qui firent l'objet de deux lois distinctes.
[1038] Fonds 19770773/2 disponible aux archives nationales.

N° 13

CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE

SESSION ORDINAIRE DE 1956-1957

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 octobre 1956.

M. Randet

PROJET DE LOI

Tendant à compléter la **loi** *du* **2 mai 1930** *réorganisant la* **protection des sites** *de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.*

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. GUY MOLLET,
Président du Conseil des Ministres,

PAR M. RENÉ BILLÈRES,
Ministre d'Etat, chargé de l'Education nationale, de la Jeunesse et des Sports,

PAR M. PAUL RAMADIER,
Ministre des Affaires économiques et financières,

PAR M. JACQUES BORDENEUVE,
Secrétaire d'Etat aux Arts et aux Lettres,

ET PAR M. ANDRÉ DULIN,
Secrétaire d'Etat à l'Agriculture.

(Renvoyé à la Commission de l'éducation nationale, des beaux-arts, des sports, de la jeunesse et des loisirs.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La loi du 2 mai 1930 charge le Ministre de l'Education nationale de la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

Figure 21. Projet de loi destiné à créer un statut juridique aux réserves naturelles en modifiant la loi de 1930 sur les sites[1039].

[1039] Fonds 19770773/2 du ministère chargé de la reconstruction, de l'urbanisme, de la construction et de l'Equipement, disponible aux Archives Nationales.

Ce projet est renvoyé à la commission de l'Éducation Nationale, des Beaux-Arts, des Sports, de la Jeunesse et des Loisirs et le rapport est élaboré par Jacques Delalande, sénateur gaulliste. De manière tout à fait intéressante, il reprend certains arguments que nous avons déjà croisés dans le chapitre 3 et destinés à légitimer la protection de certains milieux en avançant non pas le seul objectif de protection mais plutôt celui de fournir des connaissances nouvelles sur l'étude de la nature :

> « *L'institution de ces réserves présente d'ailleurs une importance qui n'apparaît peut-être pas immédiatement au profane, mais qui est loin d'être négligeable. Il ne s'agit pas tant, en effet, de conserver certaines espèces animales et végétales dans les conditions les plus naturelles que de procéder à l'étude minutieuse de l'influence du milieu sur les espèces tant animales que végétales.* » Rapport de M. Delalande au nom de la commission de l'Éducation Nationale, des Beaux-Arts, des Sports, de la Jeunesse et des Loisirs[1040].

Il prend alors l'exemple des études faites en Camargue pour analyser l'influence de la culture du riz sur les oiseaux aquatiques, « *un exemple de l'intérêt indiscutable de l'institution de réserves naturelles avec des moyens appropriés* »[1041]. L'objectif est donc avant tout scientifique et doit permettre de trouver un certain équilibre entre exploitation et protection de la nature. Ces éléments dénotent une certaine diffusion des idées naturalistes associées à la protection de la nature, mais aussi des actions déjà entreprises par ces protecteurs.

Discuté le 24 janvier 1957, le texte est adopté dans sa version initiale[1042] et transmis à l'Assemblée Nationale dans la foulée. Le texte est alors renvoyé à la Commission de l'Éducation Nationale pour avis. C'est cette fois-ci une députée communiste, Marcelle Rumeau, qui est chargée d'élaborer le rapport au nom de la Commission de l'Éducation Nationale. Son rapport adopte une approche analogue à celui de Jacques Delalande. Il est à nouveau rappelé que l'objectif n'est pas seulement de poursuivre un « *but culturel* » de préservation de la nature « en l'état », mais bien de trouver un équilibre optimal entre l'exploitation des milieux et la préservation de la faune et de la flore :

> « *Alors qu'à l'origine, ces mesures ne poursuivaient qu'un but culturel visant la stabilisation des sites dans leur ensemble ou dans leurs constituants, sols, plantes ou animaux, la tendance actuelle est de conférer à cette protection un caractère économique visant à rechercher des moyens pratiques de sauvegarder les richesses naturelles en voie de disparition du fait de l'exploitation ignorante ou anarchique dont ces richesses ont été l'objet dans le passé.* » Rapport fait au nom de la commission de l'Éducation Nationale de l'Assemblée Nationale par Mlle Rumeau, 10 avril 1957.

Les évolutions législatives suivent donc les évolutions conceptuelles des scientifiques de l'époque et que nous avons eu l'occasion d'analyser dans le Chapitre 3. La protection de la nature doit quitter cette vision romantique qu'on lui attribuait pour s'intégrer dans un projet économique plus vaste. Les promesses de pilotage des milieux naturels et de leurs produits, l'explosion démographique et les inquiétudes sur les pénuries de ces ressources sont au cœur du rapport :

[1040] Fonds 19770773/2 disponible aux archives nationales.

[1041] Rapport de M. Delalande au nom de la commission de l'éducation nationale, des beaux-arts, des sports, de la jeunesse et des loisirs (Fonds 19770773/2 disponible aux archives nationales).

[1042] Une modification avait été proposée par la commission qui tendait à rendre l'accord du Conseil National de la Protection de la Nature obligatoire pour le classement en réserve naturelle. Suite à une intervention du Secrétaire d'État aux arts et aux lettres, la modification est supprimée pour ne pas donner à un organisme consultatif un pouvoir décisionnaire (Débats parlementaires du Conseil de la République, J.O.R.F. du 24 janvier 1957, p.64).

« *Les savants, les botanistes, tous les hommes de sciences qui fondent leurs études sur l'observation patiente de la nature, de ses espèces animales et végétales, de ses eaux, de ses minéraux, etc, ont intérêt à obtenir du ministre des Beaux-Arts la protection de certains lieux naturels, de certaines réserves naturelles, car le prodigieux essor des techniques a fourni à l'homme des moyens de destruction d'une puissance et d'une rapidité incroyables. Pour ne parler que des animaux supérieurs, une quarantaine d'espèces ont disparu depuis cinquante ans et près de 600 sont en danger de disparaître. Ces chiffres sont encore plus importants pour les végétaux.*
Et pendant cette même période, l'humanité a presque doublé ses effectifs et les aura triplés ou quadruplés dans cent ans, au point qu'apparaît l'inéluctable nécessité de ne toucher aux ressources naturelles qu'avec prudence et circonspection. C'est à l'étude de ces problèmes que se consacre aujourd'hui la protection de la nature. » Rapport fait au nom de la commission de l'Éducation Nationale de l'Assemblée Nationale par Mlle Rumeau, 10 avril 1957.

Les visions qui sous-tendent un tel projet de loi apparaissent donc bien en accord avec les écrits contemporains de Roger Heim et plus tardivement ceux de Jean Dorst (voir Chapitre 3). Loin de prôner une protection de la nature désintéressée, les réserves naturelles doivent permettre d'étudier la marche à suivre pour assurer le futur des ressources naturelles. Ce sont en tout cas les arguments avancés pour légitimer le projet de loi, adopté sans débat à l'Assemblée Nationale et dans les mêmes termes qu'au Conseil de la République lors de la séance du 21 juin 1957[1043]. La loi fut promulguée quelques jours plus tard et donna naissance à l'instrument juridique des « réserves naturelles »[1044].

Notons qu'à partir des comptes rendus que nous avons analysés, l'objectif reste dans les faits largement centré sur la protection de la faune et de la flore. Contrairement à ce qui a pu être mentionné dans l'exposé des motifs, les experts du CNPN ne semble pas systématiquement mettre en place des moyens scientifiques de suivi de l'évolution de ces milieux. L'utilisation qu'en font les membres du CNPN fait plutôt de cette législation sur les sites un outil destiné à freiner les destructions causées par les projets d'aménagement ou d'exploitation des milieux naturels qu'un projet scientifique destiné à trouver les conditions d'un équilibre optimal entre utilisation et protection des ressources naturelles.

En dépit de la promulgation de cette loi, les premières réserves naturelles vont dans un premier temps se créer à un rythme très lent jusqu'au début des années 1970. Comme nous l'avons déjà indiqué, en 1971, soit 14 ans après la réforme de 1957, seules trois réserves naturelles étaient créées. La première réserve naturelle officielle, le lac Luitel, est arrêtée le 15 mars 1961, soit près de quatre ans après la loi. Sont ensuite classées en réserve naturelle certaines parties du domaine des communes de Bonneval-sur-Arc, Champigny, Tignes et Val-d'Isère le 24 juillet 1963. Vient ensuite celle du Néouvielle, classée le 8 mai 1968. Il faut ensuite attendre 1972, avec le classement de la réserve naturelle du Banc d'Arguin, mais surtout 1973, pour que le rythme de classement en réserve naturelle augmente[1045]. Ce ne sont pourtant ni les projets, ni les avis favorables du CNPN qui font défauts, comme le montre le Tableau 7 (voir Section 1 et Section 2).

En réalité, si la réforme avait bien permis de donner une existence légale aux réserves naturelles et précisait la possibilité d'ajouter des sujétions spéciales en vu de la conservation de ces milieux, les problèmes liés à la procédure de classement à l'inventaire des sites (e.g. notification

[1043] Débats parlementaires de l'Assemblée Nationale, J.O.R.F. du 22 juin 1957, p. 2849.
[1044] Loi n°57-740 du 1er juillet 1957, J.O.R.F. des 1er et 2 juillet 1957.
[1045] 3, 11, 6, 7 et 2 réserves naturelles seront classées respectivement en 1973, 1974, 1975, 1976 et 1977 suivant les termes de la loi de 1930 sur les sites modifiée par la loi de 1957.

obligatoire des propriétaires, relevé cadastral obligatoire de la zone à classer) se posèrent selon les mêmes termes pour le classement en réserve naturelle. Il faudra en réalité attendre dix ans et une nouvelle réforme de la loi sur les sites pour palier ces écueils.

1.3. Une réforme de la loi sur les sites engagée hors du CNPN mais bénéficiant à l'action des naturalistes

Une nouvelle réforme de la loi sur les sites est envisagée dès 1963 pour contourner les difficultés rencontrées dans la procédure de classement à l'inventaire des sites. Selon Xavier Laurent (2003), l'initiative de cette réforme est à mettre sur le compte du nouveau directeur de l'Architecture, Max Querrien. Ce dernier, pour contrôler l'urbanisme et l'architecture de vastes étendues de campagne et de ville, souhaitait s'affranchir de la procédure de notification individuelle de l'ensemble des propriétaires des terrains soumis à une procédure de classement. Toujours selon Xavier Laurent (2003, p.125), il envisageait de faire « *du territoire national tout entier un site protégé* ». Ses préoccupations avant tout architecturales vont rejoindre celles des protecteurs de la nature et l'on apprend lors de la séance du CNPN du 2 juillet 1964 la tenue d'une réunion sur la réforme de la loi de 1930 sur les sites et à laquelle Roger Heim aurait participé :

> « *M. Heim fait part à ses collègues de la réunion qui a eu lieu la semaine précédente sous la présidence de M. Holleau [alors directeur du cabinet d'André Malraux] et à laquelle il a assisté. Il se déclare heureux de constater que le cri d'alarme jeté en faveur de la protection de la nature et des sites a été entendu en haut lieu et qu'une réforme de réforme de la loi du 2 mai 1930 est mise à l'étude*. » Séance du CNPN du 2 juillet 1964, « Camargue »[1046].

La réforme de 1957 n'a en effet pas suffit à rendre utilisable l'outil réserve naturelle. Deux difficultés sont explicitement mentionnées par les fonctionnaires de l'administration des Sites lorsqu'ils instruisent le classement des zones d'intérêt biologique, celle de « *l'obligation de verser – quand ils le réclament – des indemnités aux propriétaires des parcelles que l'on classe* »[1047] et celle de « *la nécessité de procéder au relevé cadastral de toutes les parcelles en cause* »[1048]. Dans le premier cas, ce qui pose en réalité problème n'est pas l'indemnisation en soi mais les montants parfois trop importants de cette dernière (voir plus bas). Dans les deux cas, il s'agit dont avant tout d'un problème de moyens, comme nous avions pu déjà le noter dans le cas de la protection du massif du Boréon[1049] (voir Section 2).

Ces difficultés empêchaient par ailleurs de procéder à des classements de sites de grande superficie. Le nombre de propriétaires augmentant généralement avec la superficie, les coûts supplémentaires induits rendaient ces classements particulièrement difficiles à faire aboutir. Une telle situation, liée aux caractéristiques particulières de l'instrument utilisé par les membres du CNPN pour protéger les stations d'un intérêt scientifique ou technique remarquable, conduisit à la protection de sites relativement restreints en termes de superficie, comme le faisait remarquer le principal instigateur de la réforme :

> « *Le président [Max Querrien] tire […] la conclusion que la protection des sites, même scientifiques, telle qu'elle a été réalisée jusqu'à présent, c'est-à-dire d'une manière ponctuelle ou portant sur des zones réduites, sera insuffisantes et qu'elle doit s'étendre à des zones plus vastes. C'est à cette réforme de la législation sur les sites que s'emploient les services du*

[1046] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[1047] M. Coumet, Séance du CNPN du 2 juillet 1964, « Camargue » (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[1048] *Ibid*.
[1049] Dans ce cas d'étude, la notification individuelle de l'ensemble des propriétaires et les relevés cadastraux représentaient en effet un coût que l'agence régionale des bâtiments de France ne pouvait supporter.

Ministère des Affaires culturelles. » Séance du CNPN du 10 décembre 1965, Compte rendu sur le fonctionnement des parcs nationaux de la Vanoise et de Port Cros, M. Bressou, directeur de l'ENV d'Alfort)

On voit ici l'importance de s'intéresser à l'élaboration des instruments d'action publique pour espérer atteindre les objectifs fixés d'une politique publique. On peut ainsi émettre l'hypothèse que le relatif désintérêt des membres du CNPN pour cet aspect de l'action publique a pu avoir une influence sur leurs résultats en matière de protection de la nature.

Si le CNPN ne fut pas directement impliqué, il fut au moins tenu au courant des avancées d'une telle réforme susceptible de faciliter son action en matière de protection des milieux naturels et certains de ses membres – Roger Heim au moins – furent même impliqués dans son élaboration. Le projet de loi élaboré par la direction de l'Architecture se voulait d'ailleurs très ambitieux, en proposant l'établissement par la direction des sites de véritables documents d'urbanisme aux abords des sites inscrits et classés (sur ce point, voir Laurent, 2003). Les ambitions furent néanmoins revues à la baisse mais cette réforme bénéficiera tout de même largement aux protecteurs de la nature. Sans rentrer dans les détails du processus d'élaboration de cette loi dans laquelle le CNPN ne fut pas réellement impliqué, nous ferons tout de même référence à certaines interventions qui eurent lieu lors des débats parlementaires et qui permettent de mieux comprendre le contenu de cette réforme.

D'une part, la loi permit d'encadrer les indemnités réclamées par les propriétaires, qui, comme l'explique le rapporteur pour avis de l'Assemblée Nationale et comme nous l'avions déjà mentionné, pouvait constituer un frein au classement de certains sites :

> « *M. Paul Mainguy, rapporteur pour avis […] L'indemnisation des propriétaires victimes d'une mesure de classement a toujours posé des problèmes délicats. Actuellement la loi prescrit que le classement donnera lieu au paiement d'une indemnité lorsqu'il entraînera un dommage pour le propriétaire. L'imprécision de ces termes permet au propriétaire d'un site donné de réclamer une indemnité pour le préjudice causé par le classement en l'empêchant, par exemple, de construire ou de réaliser toute autre opération*[1050].
> *De ce fait, des indemnités d'un montant souvent élevées peuvent être attribuées par les tribunaux.*
> *A tel point que le ministère est parfois amené à renoncer au classement du site en question faute de pouvoir régler les sommes réclamées.*
> *L'article 5 du projet de loi précise expressément que l'indemnité ne sera exigible que du fait, de la modification à l'état ou à l'utilisation des lieux, dans la mesure où celle-ci déterminera un préjudice direct, matériel et certain*. » Séance de l'Assemblée Nationale du mercredi 6 décembre 1967[1051].

Une réponse est d'autre part, apportée à l'usage du cadastre et à la notification individuelle de l'ensemble des propriétaires qui alourdissait la procédure de classement :

> « *M. Valéry Giscard d'Estaing, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, rapporteur. […] Lorsqu'il est décidé de procéder au classement d'un site, ce classement est établi par parcelles cadastrales. Or la procédure très lourde de notification à l'ensemble des propriétaires complique et parfois fait obstacle au classement*.

[1050] Rappelons en effet que le classement induit pour le propriétaire l'interdiction de détruire ou de modifier l'état des lieux ou leur aspect, « *sauf autorisation spéciale donnée par le ministre des beaux-arts, après avis des commissions départementale et supérieure* » Article 12 de la loi du 2 mai 1930 (J.O.R.F. du 4 mai 1930, p.5004).
[1051] J.O.R.F. du jeudi 7 décembre 1967, p.5613.

[… Le projet] *prévoit d'instaurer une formule de publicité analogue à celles qui sont employées dans la mise en application des plans d'urbanisme. Cette formule est moins lourde et beaucoup plus rapide que la procédure de notification par parcelles cadastrales.* » Séance de l'Assemblée Nationale du mercredi 6 décembre 1967[1052].

Dans le cas où le nombre de propriétaires se révèlera trop important ou si l'administration est dans l'impossibilité de connaître leur identité, la publication dans les journaux locaux, en mairie et dans les actes administratifs du département suffira à partir de la promulgation de la loi, à rendre valide la procédure d'inscription.

Si les débats parlementaires ne mentionnèrent que l'intérêt d'une telle réforme sur les paysages, avec un projet qui, notons-le, devait « *atténuer la distinction aujourd'hui très tranchée entre les périmètres protégés où tout est interdit, et le reste où tout est permis* »[1053], ce projet de loi permit aussi de remédier aux problèmes récurrents auxquels restaient confrontés les protecteurs de la nature. Une partie des conséquences de cette réforme fut d'ailleurs précisée devant les membres du CNPN lors d'une séance[1054] précédant de peu la promulgation de la loi, le 28 décembre 1967[1055].

Cette présentation rapide des réformes de la loi sur les sites nous permet de mieux comprendre l'importance que revêtent les problématiques d'élaboration instrumentale dans la mise en œuvre d'une politique publique. Il aura fallu attendre vingt ans après la création du CNPN pour qu'un outil fonctionnel soit élaboré. En l'absence d'un instrument adapté, les membres du CNPN auront eu recours en pratique à l'inscription à l'inventaire des sites qui, comme nous avons déjà eu l'occasion de le voir, constitue une protection moindre que le classement. L'échec des membres du CNPN à faire promulguer une législation permettant de faciliter la mise en œuvre de mesures de protection fut très probablement une des raisons pour laquelle les réalisations furent relativement modestes et souvent peu pérennes avant les années 1970 en ce qui concerne les réserves naturelles. L'accélération du rythme de création des réserves naturelles à partir des années 1970 (sur ce point, voir Chapitre 8) nous semble alors à la fois provenir d'un contexte plus favorable mais aussi de l'effet de la réforme de 1967 qui permit de faciliter la procédure de classement.

De manière analogue, les naturalistes du CNPN bénéficièrent aussi de la promulgation de la loi sur les parcs nationaux et du décret sur les parcs naturels régionaux, sur lesquels ils ne jouèrent qu'un rôle bien secondaire, pour accroître leurs possibilités d'actions en matière de protection de la nature.

2. Un rôle secondaire dans l'élaboration des instruments de protection de la nature dans les années 1960

Contrairement à ce que laissaient entendre les termes du décret de création du CNPN, les naturalistes du conseil ne s'impliquèrent pas plus dans la création de l'outil « parc national » que dans celui des réserves naturelles. Comme nous l'avions déjà fait remarquer, notamment dans le Chapitre 4, c'est surtout l'administration des Eaux et Forêts qui va conduire l'élaboration instrumentale des parcs nationaux. Nous ne nous étendrons pas sur la création de cette loi et de son décret d'application dont

[1052] J.O.R.F. du jeudi 7 décembre 1967, p.5614.
[1053] Séance de l'Assemblée Nationale du mercredi 6 décembre 1967 (J.O.R.F. du jeudi 7 décembre 1967, p.5615).
[1054] « *M. Robin [Directeur adjoint de l'Architecture] indique au CNPN que la réforme de la loi de 1930 permettra d'éviter à l'avnir la notification individuelle à chaque propriétaire, de sorte qu'on pourra définir globalement sur une carte l'étendue d'une protection*. » Séance du CNPN du 21 décembre 1967 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[1055] Loi n°67-1174 du 28 décembre 1967 de programme relative à la restauration des monuments historiques et à la protection des sites.

de nombreux éléments sont déjà relatés dans différents travaux (voir notamment Mauz, 2003 ; Selmi, 2006). Nous nous centrerons ici sur la définition du rôle joué par le CNPN dans l'élaboration instrumentale.

Il est d'une part intéressant de noter qu'à la manière des réserves naturelles, l'idée de créer des parcs nationaux est antérieure à celle d'élaborer une législation visant à définir les contours de ces parcs. Citons par exemple l'appel, en janvier 1952, au classement des vallées de Cauterets en parc national :

> « *M. Gaussen exprime ses craintes en ce qui concerne l'utilisation éventuelle par Electricité de France des eaux de Cauterets pour alimenter l'usine de Pragnières.*
> *[…]*
> *Un récent projet de la Direction de l'Equipement Central à Paris prévoit une extension des aménagements du Néouvielle en vue de l'alimentation de l'usine de Pragnières*.
> *Toutefois afin d'éviter à la fois les dangers de la circulation et de la captation des eaux, l'assemblée émet un vœu en faveur de la transformation des vallées de Cauterets en parc national.* » Séance du CNPN du 24 janvier 1952, « Protection de la Région de Cauterets » (souligné par nous)[1056].

Les membres du CNPN semblent une fois de plus faire reposer la tâche d'élaborer les contours des solutions qu'ils proposent à d'autres.

Les travaux d'Isabelle Mauz (2003) et d'Adel Selmi (2006) montrent d'ailleurs bien que la législation sur les parcs nationaux trouve son origine dans les projets de protection du massif de la Vanoise élaborés en dehors du CNPN. Pour Adel Selmi (2006, p.50), le CNPN ne fut sollicité par le Club Alpin Français, qui portait l'un de ces projets, que « *pour soutenir et cautionner scientifiquement le projet d'un parc national en Savoie* ». Suite à cette sollicitation, les membres du CNPN chargèrent Jean-Edouard Gobert en 1956 d'écrire un rapport sur les projets de parcs nationaux en Vanoise.

Peu satisfait des projets existants (pour plus de détails, voir Selmi, 2006, p.49-52), il proposa dans son rapport, comme il l'avait fait en 1948[1057], que le CNPN mène une campagne auprès des ministères pour proposer une législation sur les parcs nationaux plus en accord avec les principes naturalistes et permettant notamment de s'opposer à ce que Jean-Edouard Gobert considère comme « *l'ennemi le plus dangereux de la nature* », à savoir l'Électricité De France (extrait cité dans Selmi, 2006, p.51).

Compte-tenu de l'absence de comptes rendus complets des réunions du CNPN et de son CP entre 1956 et 1959, il est difficile de déterminer avec certitude le rôle effectivement joué par le CNPN dans les réflexions initiales sur cette législation. Un certain nombre d'éléments suggèrent néanmoins que le conseil ne joua pas un rôle central dans l'élaboration du projet de loi.

D'une part, les travaux sur la question mentionnent plutôt l'action déterminante d'une équipe animée par un directeur de service de l'administration des Eaux et Forêts, Yves Bétolaud[1058]. Ce choix

---

[1056] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).

[1057] « *M. Gobert demande que des juristes soient invités aux réunions de la Commission permanente. […] Il demande en outre que soit mise rapidement à l'étude une législation de la protection de la nature en France.* » Séance du CNPN du 9 mars 1948 (Fonds 19770135/3 disponible aux Archives Nationales).

[1058] Pour plus d'informations sur ce personnage ayant joué un rôle important au sein de l'administration en matière de protection de la nature, voir sa biographie rédigée par l'Association pour l'Histoire de la Protection de la Nature et de l'Environnement (https://ahpne.fr/BETOLAUD-Yves-1926-2003, consulté le 28 septembre 2021).

aura, pour Adel Selmi (2006, p.53) « *marqué l'orientation et le contenu du projet de loi* » en faisant de ce dispositif à la fois un instrument de protection mais aussi de développement économique.

D'autre part, une intervention du directeur général des Eaux et Forêts de l'époque, François Merveilleux du Vignaux, suggère que les options retenues concernant la législation sur les parcs nationaux furent décidées et validées en dehors des réunions du conseil :

> « *M. Merveilleux du Vignaux informe les membres du Conseil National de la Protection de la Nature que le problème de la création des parcs nationaux a évolué depuis les dernières réunions de cette assemblée.* » Séance du CNPN 29 janvier 1960[1059].

Sans préjuger de l'implication personnelle de certains des membres du CNPN[1060] dans l'élaboration du projet de loi, les membres du conseil semblent ici plutôt informés que consultés sur les orientations à donner à une telle législation.

Lors de cette même séance, ils furent tout de même amenés à se prononcer sur « *l'avant-projet de "loi-cadre" qui pourrait être soumis au prochain Conseil interministériel* »[1061]. Le compte rendu des discussions de cette séance ne nous permit pas de mesurer l'impact de la consultation des membres du CNPN dans la rédaction du projet de loi. A ce stade de l'élaboration, il fut néanmoins probablement difficile de revenir sur les orientations déjà validées par l'administration des Eaux et Forêts. Cette consultation tardive du CNPN suggère dans tous les cas qu'elle ne constitue pas une instance de référence en matière d'élaboration législative ou règlementaire.

Comme l'illustre l'intervention de François Merveilleux du Vignaux, cette situation est d'autant plus flagrante dans le processus de rédaction du décret d'application de la loi de 1960 sur les parcs nationaux :

> « *M. Merveilleux du Vignaux expose aux membres du Conseil que plusieurs réunions interministérielles ont eu lieu au cours de l'élaboration du projet de texte […]. Selon les précisions données par M. Merveilleux du Vignaux, le projet de décret doit être incessamment soumis au conseil d'Etat.* » Séance du 23 mars 1961, CNPN.

La consultation du CNPN a en effet lieu postérieurement aux compromis interministériels trouvés lors de différentes réunions et sur lesquels il est probablement difficile de revenir.

Si les membres du CNPN ne semblent pas investir de manière proactive leur mission d'élaboration instrumentale, notons qu'à travers cet exemple, le conseil ne semble pas non plus perçu par l'administration comme une instance experte dans ce domaine. La consultation de cette instance, dont l'avis est requis pour juger du caractère scientifique des projets, permet surtout aux naturalistes d'être tenu informés des projets et des possibilités offertes par la mise en œuvre de ce nouvel instrument sur lequel ils seront amenés à se prononcer.

Notons que la situation est tout à fait comparable pour l'élaboration du décret sur les Parcs Naturels Régionaux[1062] (pour plus d'information sur l'élaboration du décret, voir Baron et Lajarge, 2015). Concernant ce dernier, le CNPN n'était cependant pas chargé par son décret de proposer la création d'un tel instrument. Comme nous l'avons déjà évoqué (voir Section 1), son implication dans

---

[1059] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

[1060] Notons par exemple dans le cadre de la réforme de 1967 de la loi sur les sites (voir plus haut), l'implication à titre personnelle de Roger Heim. L'implication de membres particuliers du CNPN dans la rédaction du projet de loi sur les parcs nationaux n'est donc pas à exclure.

[1061] Séance du CNPN 29 janvier 1960 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

[1062] Décret n° 67-158 du 1er mars 1967 instituant des parcs naturels régionaux (J.O.R.F. du 2 mars 1967, p. 2131).

la procédure de création de ces parcs suggère néanmoins la place centrale occupée par le CNPN dans la mission de mise en œuvre des instruments de protection de la nature.

3. Conclusion : quelques pistes de réflexion pour comprendre la désaffection des membres du CNPN pour une mission pourtant centrale dans la réussite d'une politique publique

Comme nous l'avons vu, et comme le suggérait déjà Gustave-Henri Lestel en 1951, la problématique d'élaboration instrumentale est centrale dans la conduite de l'action publique en matière de protection de la nature. La capacité à pouvoir mobiliser un instrument adapté aux objectifs fixés par une politique publique est essentielle pour résoudre un problème public.

Paradoxalement, les naturalistes du CNPN ne semblent pas avoir pris la mesure de cette importance et ne cherchent semble-t-il pas à « forcer » l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité pour s'équiper. Les relations entretenues avec l'administration auraient pourtant pu permettre un accès privilégié à l'agenda politique. La présentation des principales réformes qui eurent lieu durant la période qui nous intéresse dans ce chapitre nous permet d'émettre quelques hypothèses quant à la désaffection des membres du CNPN pour cette tâche.

D'une part, notons que la composition du CNPN n'a probablement pas facilité l'inscription à l'ordre du jour de la problématique d'élaboration législative. De par leurs compétences naturalistes et l'expérience de la majorité de ces membres nommés dans la création et la gestion de réserves de tout type (e.g. réserves intégrales, réserves biologiques, réserves naturelles de la SNA), les membres du CNPN semblent bien plus enclins à traiter les problématiques de mise en œuvre. L'issue probablement jugée favorable des bricolages trouvés par les naturalistes dans les différents cas d'étude pour protéger les sites d'intérêt a probablement atténué le besoin de se doter d'outils juridiques plus élaborés et adaptés. Notons par ailleurs l'absence de compétence juridique dans les membres nommés du CNPN qui n'ont peut-être fait qu'amplifier ces difficultés à se saisir d'une telle mission.

D'autre part, de nombreux freins ont pu faire obstacle à la promulgation d'un outil plus adapté. Si nous avons vu que le contexte d'après-guerre était défavorable à l'émergence d'outils visant à protéger la dimension biologique de la nature, de multiples autres facteurs sont susceptibles d'avoir contraint les possibilités d'action des membres du CNPN. Parmi eux, on peut par exemple citer les oppositions vis-à-vis de la charge financière qu'un nouveau problème comme la protection de la nature ferait peser sur l'État ou la réticence des parlementaires à édicter des contraintes au droit de propriété. Notons par ailleurs, au moins durant les premières années d'existence du CNPN, la probable faible maîtrise des problématiques de protection biologique de la nature de la part des organes et acteurs législatifs[1063] qui n'a pas facilité son inscription à l'agenda politique. Face à ces contraintes, les membres du CNPN auront préféré s'investir dans la protection des sites, peu importe les moyens, plutôt que de tenter vainement de faire aboutir des réformes dans un contexte politique, social ou économique défavorable.

[1063] Même en 1967, les débats sur la réforme de la loi sur les sites ont porté sur l'intérêt paysager et très peu sur l'intérêt « scientifique » de la protection de la faune, de la flore et des milieux naturels.

CONCLUSION

Comme nous l'avons vu tout au long de ce chapitre, l'absence d'instrument véritablement adapté aux souhaits des experts du CNPN ne les a pas empêchés de mettre en œuvre une diversité de solutions destinées à protéger certaines espèces ou milieux naturels qu'ils jugèrent importants du point de vue biologique. C'est d'ailleurs bien cette mission de protection des stations « *d'un intérêt scientifique ou technique remarquable* »[1064] que les naturalistes du CNPN ont largement privilégié.

L'absence de définition claire de cet « intérêt scientifique », qui englobe une diversité de situations biologiques (e.g. espèces rares, espèces endémiques, milieux représentatifs, richesse en espèce) géologique, paléontologique et même paysager, permit à ces naturalistes d'inscrire à l'ordre du jour une grande variété de sites. L'inscription à l'ordre du jour de ces dossiers leur permet alors d'obtenir le soutien de l'administration dans la mise en œuvre des mesures qu'ils préconisaient pour assurer la conservation de ces sites.

En l'absence d'instrument adapté à la protection biologique de sites étendus, les solutions se sont généralement révélées peu optimales. Un certain nombre de ces mesures semblaient relever de bricolages réalisés à partir d'instruments existants et fournissaient des formes de protection peu pérennes. Par ailleurs, en raison d'une procédure difficile à faire aboutir, bon nombre de demandes de classement à l'inventaire des sites ou en réserve naturelle n'ont débouché que sur l'inscription à l'inventaire des sites, fournissant une protection moindre des milieux jugés d'intérêt.

Le contexte et les compétences des membres nommés du CNPN ne facilitèrent probablement pas la mise en œuvre de la seconde mission pourtant essentielle qui fut confiée au conseil, celle de proposer une législation adaptée à la protection biologique de la nature en définissant les contours des réserves naturelles et parcs nationaux. Les innovations instrumentales ne furent donc pas issues de propositions formulées par le CNPN mais trouvèrent plus volontiers leurs origines au sein des administrations impliqués plus ou moins directement dans la protection de la nature comme la direction de l'Architecture, la direction des Eaux et Forêts ou la DATAR.

L'analyse détaillée de la manière dont ces solutions se sont mises en œuvre est venue remettre en question un certain nombre de « clichés » sur la politique publique de protection de la nature. Nous reprenons ici le terme de « cliché » en référence à la thèse de Clara Therville (2013). Auteure d'une thèse sur les réserves naturelles et les liens qu'elles entretiennent avec le territoire, Clara Therville (2013, p.15) utilise la notion de « cliché protectionniste » pour faire référence à « *la généralisation de cette vision préservationniste à toute aire protégée : les activités humaines, et par extension l'homme, sont une menace pour la nature, il convient de les exclure et seule une élite restreinte et éclairée mettra en place et accèdera à des réserves intégrales, des espaces exceptionnels "mis sous cloche"* ». À cette vision est aussi souvent associée l'idée erronée d'une politique règlementaire verticale qui défendrait unilatéralement la nature sans prendre en considération les intérêts humains tirés du fonctionnement de ces écosystèmes (sur ce point, voir par exemple Lascoumes, 1995).

À travers les cas d'étude que nous avons étudiés, nous avons pu observer la mise en œuvre d'une politique publique dont les décisions sont loin d'être unilatérales et verticales. Il s'agit toujours de négocier la mesure de classement, bien souvent avec les propriétaires des terrains contre lesquels il est difficile de s'opposer. D'autre part, comme le mentionnait déjà Roger Heim dans son ouvrage, les « équilibres dirigés » occupent une place importante pour les experts du CNPN dans le cas de la France

[1064] Décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10433-10434).

métropolitaine. Dans de nombreux cas, l'objectif est moins de laisser-faire la nature que de privilégier une gestion particulière de ces milieux favorisant la conservation de certaines espèces ou certains milieux. Loin d'une vision idéalisée de la *wilderness*, il s'agit bien dès le lendemain de la guerre d'intervenir pour gérer la nature. Toute forme d'intervention humaine n'est donc pas perçue comme un mal en soi et la protection de la nature ne doit pas passer systématiquement par une « mise sous cloche », bien au contraire.

Ce sont en réalité des activités humaines bien particulières qui sont ciblées par les protecteurs de la nature. Les menaces des milieux que les naturalistes du CNPN souhaitent protéger sont déjà bien identifiées. Parmi elles, les plus fréquentes sont le tourisme, l'urbanisation et certains projets d'exploitation des milieux comme l'assèchement des tourbières.

Le chapitre suivant va nous donner l'occasion d'observer les stratégies des membres nommés pour influer sur la conduite de certains projets d'aménagement et d'exploitation pour préserver les milieux naturels. Si la mission du CNPN est d'abord tournée vers la mise en place d'espaces protégés, nous allons voir que les naturalistes du CNPN tentèrent d'élargir leurs missions et de s'impliquer dans les décisions liées à l'aménagement du territoire. Conscients des écueils d'une stratégie basée uniquement sur les espaces protégés[1065], les membres du CNPN tentent d'intégrer les préoccupations biologiques aux décisions d'équipement et d'exploitation des ressources naturelles.

[1065] Sur ce point, voir Chapitre 3, Section 2.

Chapitre 6 : Un élargissement des missions du CNPN : la mise en place des prémices d'une évaluation des impacts sur la nature des projets d'aménagement (1946-1971)

INTRODUCTION

L'objectif de ce sixième chapitre est de revenir, toujours sur la période précédant la création du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement, sur une mission particulière que les membres du CNPN investissent par la pratique et en dehors d'un cadre légal vraiment défini, celle d'évaluer les impacts sur l'environnement, voire de juger de l'opportunité de projets d'aménagement et d'exploitation sur les milieux naturels.

En dehors de la création des réserves naturelles et des parcs nationaux, le décret instituant le CNPN mentionnait aussi la tâche d'« *examiner, avant leur exécution, les projets d'exploitation ou de modification dont ces parcs nationaux et réserves pourraient être l'objet* »[1066]. En 1971, les réserves naturelles et les parcs nationaux étant respectivement au nombre de trois[1067] et de quatre[1068], ceci ne laissait pas présager une activité importante en termes d'évaluation des projets d'aménagement ou d'exploitation.

Pourtant, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent lorsque nous avons examiné le contenu des ordres du jour des séances du CNPN, nombre de projets d'aménagement et d'exploitation des milieux naturels furent bien inscrits et soumis à consultation des naturalistes du conseil (voir Tableau 8 du Chapitre 5, p.341-342). Ces dossiers diffèrent des projets de protection que nous avons présentés dans le chapitre précédent dans le sens où l'objet des discussions portait non pas en premier lieu sur le milieu naturel mais bien sur le projet d'aménagement dont il s'agissait d'évaluer les impacts sur les milieux.

Une partie de ces projets bénéficièrent, tout comme le classement en réserve naturelle, de la législation sur les sites et de la relation existante entre l'administration des Sites et le CNPN. Au sein des sites classés, la loi interdisait en effet la destruction ou la modification de l'état des lieux ou de l'aspect d'un site, « *sauf autorisation spéciale donnée par le ministre des beaux-arts, après avis des commissions départementales et supérieures* »[1069]. Une forme de consultation des Commissions Départementales et de la Commission Supérieure des Sites avait donc été mise en place pour juger de l'opportunité d'un projet d'aménagement ou d'exploitation au sein de ces espaces protégés. Comme nous le verrons, c'est entre autres par ce biais-là que l'administration des Sites fit parfois appel à l'expertise naturaliste des membres du CNPN pour avoir un avis sur les impacts biologiques de certains projets.

De nombreux autres types d'espaces, parfois seulement inscrits à l'inventaire des sites ou parfois même des milieux plus communs, au sens juridique, c'est-à-dire non soumis à une législation de protection, firent aussi l'objet de discussion au sein du CNPN. En dehors de toute procédure légalement définie permettant aux naturalistes d'être impliqués dans la conduite de tels projets, ceci constitue à la fois une preuve de l'intérêt porté par ces experts pour une protection de la nature plus « systémique » et témoigne d'une forme précoce d'« évaluation environnementale ».

[1066] Article 1 du décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 instituant un conseil national de la protection de la nature en France (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10433-10434).

[1067] Rappelons en effet qu'entre 1957 et 1971, la procédure de classement en réserve naturelle n'a été utilisée qu'à trois reprises pour le lac Luitel, la réserve naturelle des communes de Bonneval-sur-Arc, de Champigny, de Tignes et de Val-d'Isère et pour celle du Néouvielle.

[1068] Rappelons en effet la création en 1963 des parcs nationaux de la Vanoise et de Port Cros, en 1967 celui des Pyrénées et en 1970 celui des Cévennes.

[1069] Article 12 de la loi du 2 mai 1930 (J.O.R.F. du 4 mai 1930, p.5004).

Premièrement, ces tentatives d'intégrer la dimension biologique dans la conduite des projets d'aménagement suggèrent bien la volonté de ces experts naturalistes de dépasser le seul cadre de la mise en place d'espaces protégés. Comme nous le verrons dans ce chapitre, cette tâche dans laquelle ils s'investissent constitue finalement la traduction concrète du souhait formulé par Roger Heim dans son ouvrage de 1952, de voir les sciences de la conservation dicter à la fois les mesures de protection mais aussi d'exploitation des milieux naturels[1070].

Pour ces naturalistes à l'interface entre les sciences et les politiques publiques, la protection de la nature ne consiste pas seulement à soustraire des milieux exceptionnels de l'influence humaine mais aussi à s'assurer que les projets d'aménagement et d'exploitation tiennent compte des enjeux biologiques. L'expertise naturaliste doit donc aussi permettre d'évaluer l'opportunité des projets d'exploitation et d'assurer que les impacts sur la nature ne sont pas trop importants et ne mettent pas en péril l'« équilibre naturel » sur lequel repose la pérennité des sociétés humaines.

Cette démarche semble donc relativement proche de ce que l'on désigne aujourd'hui sous le terme d'« évaluation environnementale ». Cette évaluation environnementale regroupe un ensemble d'instruments d'évaluation des impacts sur l'environnement d'un projet ou d'un plan/programme et de consultation du public, destiné à intégrer les enjeux de protection de la nature, et plus généralement d'environnement, dans les décisions en matière d'aménagement du territoire (pour plus de détails sur cette procédure, voir par exemple Badré, 2011).

Nous reviendrons dans le chapitre suivant sur la genèse de l'« étude d'impact », créée par la loi de 1976 relative à la protection de la nature et pilier de cette évaluation environnementale. D'ici là, ce chapitre nous donne l'occasion de saisir les méthodes et stratégies déployées par les naturalistes du CNPN pour intégrer les problématiques biologiques aux décisions d'aménagement et d'exploitation des milieux naturels en l'absence d'instruments véritablement dédiés à une telle mission. Nous verrons qu'à cette époque, les naturalistes du CNPN se chargèrent eux-mêmes de procéder aux études nécessaires à l'évaluation des impacts de ces projets, contrairement à aujourd'hui, où la charge de l'évaluation est portée par l'aménageur lui-même.

En l'absence de procédure bien définie, plusieurs questions peuvent dès lors se poser quant à la manière dont les naturalistes mirent en œuvre une telle mission d'encadrement des projets d'aménagement et d'exploitation. Nous nous interrogerons ainsi sur la manière dont les projets discutés au CNPN furent sélectionnés, sur les stratégies déployées par les naturalistes pour s'intégrer dans les procédures d'aménagement, sur la place accordée à cet avis dans la conduite de ces projets ou encore sur la capacité des connaissances naturalistes et des experts du CNPN à remettre en question la conduite des projets d'aménagement.

C'est à ces questions que nous tâcherons de répondre à travers, dans un premier temps, une analyse globale de l'ensemble des projets d'aménagement discutés lors des réunions du CNPN entre 1947 et 1971. Nous aurons l'occasion d'observer, au cours de cette première section, que ces projets d'aménagement n'étaient pas sélectionnés au hasard mais qu'ils concernaient généralement des sites déjà identifiés par les naturalistes comme « scientifiquement » intéressants, et qui bénéficiaient pour un certain nombre d'entre eux déjà de mesures de protection au titre des sites.

Comme nous le verrons, l'absence de prérogatives légales en matière d'encadrement de ces projets d'aménagement conduit néanmoins à limiter les capacités d'action des naturalistes du CNPN à influencer le devenir de ces projets. Bien souvent réduits à formuler de simples vœux aux administrations en charge d'autoriser ou de mener ces projets, les membres du CNPN voient leur

[1070] Voir Chapitre 3, Section 2.

action dépendre du bon vouloir des aménageurs. Par ailleurs, le manque de ressources, notamment humaines et nécessaires pour organiser une veille de ces projets d'aménagement et traiter ces dossiers, restreint l'influence des membres du CNPN à une action relativement ponctuelle en la matière.

Pour mieux comprendre le rôle que les naturalistes du CNPN ont tout de même pu jouer sur la conduite de certains projets d'aménagement, nous nous sommes intéressés plus particulièrement à différents cas d'étude parmi l'ensemble des projets d'aménagement et d'exploitation discutés entre 1947 et 1971. Une telle ambition nous a demandé de changer de perspective pour nous intéresser non seulement aux séances du CNPN mais bien aussi au devenir de ces vœux.

Pour cela, nous avons dû opérer un décentrement et nous intéresser à l'instruction de ces vœux et à leur usage par l'administration des Sites qui, assurant la tutelle du conseil, fut bien souvent chargée de procéder à la mise en œuvre des vœux. Tout comme pour la création des réserves naturelles, qui s'opérait bien souvent par l'intermédiaire d'une inscription ou d'un classement à l'inventaire des Sites, les experts du CNPN trouvèrent en effet un soutien de poids auprès de la direction de l'Architecture.

Cette perspective nous a permis plus généralement de mesurer l'intérêt porté par cette direction à l'intégration des enjeux naturalistes dans ses missions et à l'usage qui pouvait être fait des avis du CNPN par une administration qui se révéla bien souvent en décalage vis-à-vis de la représentation classiquement admise dans cette période des trente glorieuse d'un État entièrement tourné vers la « modernisation » (sur ce point, voir Pessis *et al.*, 2013). Nous aurons ainsi déjà l'occasion d'identifier et de faire entendre des voix discordantes vis-à-vis des dégâts susceptibles d'être causés par les aménagements conduits au nom du « progrès ».

Les cas d'étude que nous avons choisis concernent trois projets d'aménagement ou d'exploitation en Camargue et un projet routier, celui de l'autoroute du Sud, à Fontainebleau. Le choix de ces cas d'étude fut pour une large part contraint par les archives disponibles de la direction de l'Architecture.

A partir d'une analyse par mots clés [1071], nous avons cherché, dans les archives de l'administration des Sites disponibles aux Archives Nationales, l'ensemble des dossiers susceptibles d'avoir été archivés pour chacun des cas de projets d'aménagement ou d'exploitation traités par le CNPN entre 1947 et 1971. Comme nous avons pu le mentionner dans les chapitres précédents, les archives de l'administration des Sites étant fragmentaires, il fut difficile de trouver des sources historiques sur l'instruction des vœux du conseil.

Pour l'essentiel des cas traités par les membres du CNPN, nous n'avons trouvé aucune trace attestant des suites données à leurs avis dans les archives de l'administration des Sites. Les seules archives disponibles pour nous renseigner furent celles de la Camargue et de l'Autoroute du Sud[1072]. Cette sélection particulière des cas d'étude nécessite l'explicitation de quelques précautions quant à

[1071] Pour chaque projet d'aménagement ou d'exploitation discuté par les membres du CNPN entre 1947 et 1971, nous avons utilisé le nom des communes, des sites ou des lieux-dits concernées par ces projets dans la salle des inventaires virtuelle des Archives Nationales (https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/, consulté le 4 octobre 2021), pour identifier les archives susceptibles de contenir des informations quant aux suites données aux vœux du CNPN.

[1072] Fonds 19890126/101 pour l'autoroute de Fontainebleau et 19890126/37 pour la Camargue disponibles aux archives nationales.

l'interprétation de la manière dont l'administration des Sites et le CNPN investirent cette mission d'encadrement des projets d'aménagement et d'exploitation des milieux naturels.

Premièrement, la présence d'archives de l'administration des Sites sur ces cas suggère probablement un investissement plus important de cette dernière dans la mise en œuvre des vœux du CNPN sur ces dossiers particuliers. Comme nous aurons l'occasion de le voir dans la Section 1, les vœux du CNPN se limitèrent bien souvent à adresser une lettre aux administrations en charge de l'autorisation ou de la conduite des travaux d'aménagement. Les cas d'étude que nous avons traités font état d'échanges bien plus nombreux que l'envoi d'une simple lettre indiquant les vœux du CNPN. Ils constituent en ce sens des dossiers particuliers de par l'intérêt porté par l'administration des Sites pour faire respecter les vœux des membres du CNPN

Deuxièmement, bien que tous les projets d'aménagement ou d'exploitation traités par les membres du CNPN ne concernent pas des sites d'intérêt scientifique majeur, nos quatre cas d'étude sont susceptibles d'impacter des milieux bien connus des naturalistes. La Camargue est l'une des premières « réserves naturelles » de la Société Nationale d'Acclimatation [1073] et la forêt de Fontainebleau, qui faisait l'objet de mesures de protection depuis le milieu du XIXème siècle, constituent le point de départ du mouvement naturaliste d'après-guerre[1074] et sont donc des lieux bien particuliers aux yeux des naturalistes. Cette situation a probablement conduit à un investissement plus important dans ces dossiers de leur part.

Les cas d'étude présentés dans les sections 2 et 3 constituent donc des cas particuliers qui ne sont probablement pas représentatifs de l'ensemble des cas traités par le CNPN entre 1947 et 1971. Pour autant, ils nous renseigneront tout de même sur ces tentatives conjointes de l'administration des Sites et du CNPN d'intégrer les enjeux naturalistes dans la conduite de certains projets d'aménagement ou d'exploitation susceptibles d'impacter les milieux naturels. Nous aurons ainsi l'occasion d'interroger les usages par l'administration de l'expertise naturaliste du CNPN et la manière dont ils étaient susceptibles d'impacter les pratiques d'aménagement du territoire.

Section 1. Entre opposition et encadrement des projets d'exploitation et d'aménagement : l'expertise naturaliste convoquée pour questionner les manières de faire existantes

Le Tableau 8 du chapitre précédent (voir Chapitre 5, p.341-342) liste les 30 projets discutés entre 1947 et 1971 et sur lesquels les membres du CNPN donnèrent un avis[1075]. Sur 25 ans, ce nombre peut sembler bien anecdotique en comparaison de la multitude de projets d'équipement et d'exploitation ayant eu cours durant les trente glorieuses. Rappelons néanmoins que cette responsabilité en matière d'encadrement des projets d'aménagement n'était pas prévue dans le décret initial instituant le CNPN en dehors des réserves naturelles et des parcs nationaux qui tardèrent à se mettre en œuvre sous cette forme (voir Chapitre 5).

Le premier objectif de cette section sera donc de comprendre comment ces trente projets, parmi les milliers de projets que connût la période des « trente glorieuses » furent sélectionnés. Sans rentrer dans les détails de la procédure actuelle, les projets sont actuellement soumis à évaluation

[1073] Voir Chapitre 1, Section 2.
[1074] Sur ce point, voir Chapitre 2.
[1075] Le détail des avis rendu pour chacun des projets est présenté en annexe 3.

environnementale en fonction de leur catégorie (e.g. infrastructures ferroviaires ou routières, installations destinées à la production d'énergie hydroélectrique) et leur importance (e.g. construction d'une route à quatre voies ou plus, installations d'une puissance maximale brute totale supérieure à 4,5 MW)[1076]. Une telle procédure ne fut cependant mise en place qu'à partir des décrets d'application de la loi de 1976 relative à la protection de la nature et nécessite d'importantes ressources, notamment humaine, pour l'instruction de ces dossiers. Compte-tenu de l'absence de telles procédures et des faibles ressources dont disposait l'administration de tutelle du CNPN, il est légitime de s'intéresser à la manière dont ces projets furent sélectionnés.

Nous verrons que, parmi la diversité apparente des catégories de projets discutés (e.g. routiers, hydraulique, aménagement agricole), il est possible de distinguer deux grands types de dossiers d'aménagement. Le premier type concerne des aménagements projetés sur des lieux bien particuliers. Bon nombre des projets d'aménagement discutés lors des séances du CNPN le furent en effet car leur mise en œuvre affectait des sites bien connus des naturalistes. Néanmoins, comme nous aurons l'occasion de le voir, certains dossiers d'aménagement affectait aussi des territoires que nous avons défini comme « communs », c'est-à-dire des sites qui ne disposaient pas d'un périmètre de protection (e.g. inscription ou classement à l'inventaire des sites) et qui n'avaient pas fait l'objet d'un intérêt particulier des membres du CNPN.

Dans une troisième et dernière partie, nous essaierons d'analyser de manière global l'ensemble des avis formulés sur ces projets d'aménagement pour mieux comprendre les modalités d'action des membres du CNPN dans l'encadrement de ces projets.

1. Une procédure de sélection reposant sur l'information des naturalistes du CNPN

Le Tableau 8 (voir Chapitre 5, p.341-342) montre bien la diversité des projets discutés lors des séances du CNPN.

Premièrement, ces discussions touchent aussi bien des projets d'aménagement, tels que la construction de routes ou de barrages hydroélectriques, que des pratiques d'exploitation des milieux naturels. Parmi ces dernières, on peut par exemple citer le projet de reboisement des tourbières de Bray[1077], à cheval sur les départements de Seine-Maritime et de l'Oise, les travaux forestiers effectués dans la forêt de la Massane[1078], dans les Pyrénées Orientales, ou encore la création d'une gravière à proximité de la ville de Rhinau[1079], dans le Bas-Rhin.

Deuxièmement, les projets peuvent aussi être distingués en fonction de l'importance des impacts qu'ils sont susceptibles d'entraîner sur la nature. Impacts ponctuels pour certains de ces projets, comme le camp de vacances et le lotissement prévu à Nemours[1080] en Seine-et-Marne, ils sont d'une autre échelle sur des projets comme l'Autoroute du Sud[1081], que nous aurons l'occasion d'aborder plus longuement, ou l'Aménagement hydroélectrique de la Durance[1082] dont les effets s'étendent depuis les Hautes-Alpes jusque dans les Bouches-du-Rhône.

[1076] Annexe à l'article R122-2 du code de l'environnement.
[1077] Séance du CNPN du 18 février 1953 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[1078] Séance du CP du 18 novembre 1969 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[1079] Séance du CP du 9 mars 1970 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[1080] Séance du CNPN du 18 février 1953 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[1081] Séance du CP du 19 juin 1959 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[1082] Séances du CNPN du 9 juin 1953, du 22 juin 1953, du 16 janvier 1959 et visite sur site du 24 au 26 octobre 1960 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

Le spectre des projets sur lesquels les membres du CNPN se sont prononcés semble donc très large et il ne semble pas y avoir a priori de profil type de projets soumis à l'avis des membres du CNPN. Tout comme les projets de mise en réserve, il semble que cela soit les membres nommés et les membres correspondants du CNPN qui soient à l'origine de l'inscription à l'ordre du jour de la majorité de ces dossiers :

> « *M. Bressou [membre nommé du CNPN et du CP] signale que les Services des Ponts et Chaussées envisagent la création d'une route touristique le long du littoral [en Camargue…]. Ce projet entraînerait des répercussions graves pour les oiseaux.* » Séance du CP du 29 juin 1951[1083].

> « *M. Chouard [membre nommé du CNPN et du CP] signale la menace imminente pesant sur les tourbières du pays de Bray en raison des reboisements effectués par les Service des Eaux et Forêts.* » Séance du CNPN du 18 février 1953[1084].

> « *M. Reymond [membre correspondant du CNPN] estime que la réalisation d'un tel projet [assèchement des marais de la Grande Brière] est susceptible d'apporter de graves perturbations à la faune de la région.* » Séance du CNPN du 16 janvier 1959[1085].

> « *L'attention des membres du Comité permanent est appelée par M. Vidron [membre nommé du CNPN] sur les conséquences graves des projets d'assèchement, notamment celui de la Vallée de la Somme, du fait qu'ils entraînent la suppression de lieux particulièrement propices au passage, au séjour et à la nidification des oiseaux migrateurs.* » Séance du CP du 19 juin 1959[1086].

En l'absence d'une procédure juridique intégrant les membres du CNPN dans l'évaluation des impacts sur la nature des projets d'aménagement, le processus de signalement des projets semble reposer sur un dispositif officieux fonctionnant grâce aux informations obtenues et transmises par les naturalistes. Tout comme les espaces protégés, une telle méthode semble plutôt conduire à une action au coup par coup plutôt qu'une action systématique sur certains types de projets.

Ce dispositif, loin de constituer un processus systématique d'évacuation des impacts des mesures d'aménagement ou d'exploitation des milieux naturels, est donc largement dépendant des informations des membres nommés et correspondants. Compte-tenu d'une telle situation, on comprend mieux pourquoi la majorité des projets d'aménagement évoqués lors de ces séances impliquaient des sites bien connus de ces naturalistes, comme Fontainebleau ou la Camargue.

Des personnalités clés du CNPN étaient en effet impliquées de près ou de loin dans la protection de ces sites particuliers. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, Henry Flon ou Philibert Guinier étaient par exemple particulièrement actifs dans la protection de la forêt de Fontainebleau et susceptibles d'être tenus au courant des projets affectant l'intégrité de ces milieux. De manière comparable, un certain nombre de membres nommés, et notamment Clément Bressou et Pierre Chouard, tous deux membres du CP, étaient aussi sociétaires de la SNA. Ils constituaient ainsi des acteurs permettant de jouer les intermédiaires entre la société et le CNPN pour discuter des projets susceptibles d'affecter les réserves naturelles de la SNA. C'est donc assez logiquement autour des projets d'aménagement affectant ces sites particuliers que les membres du CNPN se focalisèrent.

[1083] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[1084] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)
[1085] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[1086] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

Au-delà de l'intérêt des naturalistes pour ces sites particuliers, notons que bon nombre d'entre eux étaient doublés par une inscription ou un classement à l'inventaire des sites. L'administration des Sites, assurant la tutelle du CNPN, se trouvait alors tout à fait légitime pour intervenir dans la conduite des projets d'aménagement affectant ces périmètres protégés.

2. Des projets d'aménagement affectant des sites d'intérêt biologique à des projets impactant des sites plus communs

Comme nous venons de le mentionner, plus de la moitié des dossiers discutés au cours de cette période étaient susceptibles d'affecter des sites déjà identifiés par les membres du CNPN comme étant biologiquement intéressants et inscrits, classés ou bien en voie de l'être. Faisons rapidement le tour de ces projets d'aménagement ou d'exploitation affectant ces sites particuliers.

Cinq des 30 projets discutés au CNPN étaient susceptibles d'avoir des impacts sur la Camargue, lieu mis en réserve naturelle par la Société Nationale d'Acclimatation depuis 1927 et classée au titre des sites par un arrêté du 8 juin 1942 (voir Chapitre 1, Section 2).

Deux vœux défavorables à l'implantation d'un barrage hydroélectrique concernaient la vallée de Cauterets, dont les membres du CNPN demandaient le classement en parc national dès le début des années 1950 et dont certaines parties faisaient déjà l'objet d'un classement au titre des sites en date du 28 juillet 1928.

Six projets, discutés au CNPN entre 1953 et 1966, étaient susceptibles d'affecter la forêt de Fontainebleau. Si cette dernière ne fit l'objet d'un classement au titre des sites qu'à partir de 1965, nous avons rappelé l'importance de ce massif pour les naturalistes, et notamment pour Henry Flon, dans le chapitre 2.

Trois projets, dont un aménagement hydroélectrique et deux projets de remontés mécaniques concernent la région de la Vanoise. Si deux de ces projets sont discutés entre 1961 et 1962, soit avant la création du parc national, rappelons que le projet de protéger le massif de la Vanoise remonte au milieu des années 1950. En l'absence de classement, la zone faisait donc l'objet d'un intérêt certain et le rapport de Jean-Edouard Gobert (voir Chapitre 5) avait probablement contribué à visibiliser la valeur d'une telle région auprès des autres membres du CNPN.

Un projet routier susceptible d'impacter la réserve du Néouvielle est discuté au CNPN en 1969. Cette zone était alors classée au titre des sites par arrêté ministériel du 20 décembre 1951 et classée réserve naturelle en 1968[1087].

Une station de ski projetée à proximité de Saint-Martin-Vésubie fut discutée en 1961. Cette région, comme nous l'avons vu à travers l'analyse de la protection du massif du Boréon, faisait l'objet d'une inscription au titre des sites depuis 1960 (voir Chapitre 5, Section 2).

Evoquons enfin le projet de gravière sur le Rhin au niveau de la ville de Rhinau dans le département du Bas-Rhin, discuté en 1970. Cette zone avait alors déjà fait l'objet d'une inscription au titre des sites le 12 juin 1967 suite à l'intérêt porté par les membres du CNPN pour la protection de cette zone.

L'inscription ou le classement au titre des sites ne permet donc pas seulement d'établir une gestion particulière de ces milieux mais aussi semble-t-il d'assurer une veille destinée à assurer l'encadrement des projets d'aménagement ou d'exploitation qui pourrait les affecter. Comme nous

[1087] Arrêté ministériel du 8 mai 1968 portant création de la réserve naturelle du Néouvielle.

aurons l'occasion de le voir plus en détail dans la section suivante, l'administration des Sites, à qui il revient d'assurer la surveillance de ces périmètres particuliers, intègrent volontiers l'avis des experts naturalistes du CNPN pour assurer la protection de ces sites « scientifiques ».

En dehors de ces sites qui font l'objet d'une attention particulière de la part des membres nommés du CNPN, il s'agit aussi de mentionner, bien qu'ils soient plus rares, l'existence de discussions portant sur des projets d'exploitation ou d'aménagement affectant des territoires « communs », c'est-à-dire non inscrits ou classés selon une quelconque législation.

Ces projets constituent tout de même le tiers des projets discutés au CNPN. Présentons succinctement ces dossiers par catégorie de projets. Furent discutés deux projets d'aménagement hydroélectrique (Saut de Vézoles (34)[1088], Durance (13, 84, 83, 05, 04)[1089]), trois projet d'asséchement de marais ou d'exploitation de tourbière (Pays de Bray (60, 76)[1090], Grande Brière (44)[1091], Vallée de la Somme (80)[1092]), un projet d'aménagement de la Loire[1093], un projet de digue (Baie de l'Aiguillon (80)[1094]), d'aménagement d'un plan d'eau (Marais de Lesches (77)[1095]), d'établissement d'un camp militaire (Vallée d'Err (66)[1096]) et enfin des travaux forestiers (Forêt de la Massanne (66)[1097]). On notera par ailleurs un cas de protection de la nature transfrontalier avec l'implication de Pierre Chouard dans un projet d'implantation d'une raffinerie de pétrole[1098] sur le territoire Suisse et susceptible d'avoir des répercussions sur les eaux du lac Léman et du Rhône.

Si l'inscription ou le classement à l'inventaire des sites permettait éventuellement de légitimer l'intervention du CNPN sur certaines affaires, il n'en est rien sur ces sites qui ne disposent pas d'une telle protection. Comme nous allons le voir dans la partie suivante, les membres du CNPN ne se censurèrent pas pour autant et essayèrent tout de même d'intervenir comme ils purent sur ces dossiers.

3. De l'opposition à l'encadrement : un *soft power* protéiforme

3.1. Les limites du *soft power* pour s'opposer aux projets les plus destructeurs

En l'absence de cadre légal permettant au CNPN d'intervenir dans la conduite de ces projets d'aménagement ou d'exploitation, les membres procèdent en général par l'intermédiaire de lettres qu'ils adressent aux administrations en charge d'autoriser ou de conduire les travaux ou les projets d'exploitation :

> « *Une intervention du Conseil auprès des services responsables paraît tout à fait souhaitable*. »
> Séance du CP du 29 juin 1951, projet de route touristique le long de la Camargue (13)[1099].

[1088] Séance du 18 février 1953 du CNPN (Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales).
[1089] Séances du 9 juin 1953, du 22 juin 1953 et du 16 janvier 1959 du CNPN (Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales).
[1090] Séance du 18 février 1953 du CNPN (Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales).
[1091] Séance du 16 janvier 1959 du CNPN (Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales).
[1092] Séance du 19 juin 1959 du CP du CNPN (Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales).
[1093] Séance du 2 juillet 1964 du CNPN (Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales).
[1094] Séance du 16 janvier 1959 du CNPN (Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales).
[1095] Séance du 15 juin 1966 du CNPN (Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales).
[1096] Séance du 18 novembre 1969 du CP du CNPN (Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales).
[1097] Séance du 18 novembre 1969 du CP du CNPN (Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales).
[1098] Séance du 12 janvier 1962 du CNPN (Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales).
[1099] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

« *Une lettre sera adressée à la Direction Générale des Eaux et Forêts en vue de limiter les dégâts.* » Séance du CNPN du 18 février 1953, reboisement de tourbières en pays de Bray (60, 76)[1100].

« *Approuvant les conclusions du rapporteurs, les Membres du Conseil de la Nature émettent un avis favorable à la réalisation du projet d'aménagement, mais demandent à l'unanimité que l'ensemble des recommandations figurant dans le rapport de M. le Professeur Emberger soit porté à la connaissance de M. le Ministre de l'Industrie, en insistant particulièrement sur l'intérêt qu'ils attachent à leur stricte observation par Electricité de France*. » Séance du CNPN du 12 janvier 1962, aménagement hydroélectrique du Mont-Cenis (73)[1101].

Comme l'illustre cette dernière citation, les membres du CNPN s'autorisent bien souvent à prononcer un avis « favorable » ou « défavorable » sur ces projets d'aménagement et même, dans certains cas, à proposer des recommandations pour limiter les impacts de ces projets sur les milieux.

Comme nous aurons l'occasion de le voir dans les sections suivantes, ces vœux exprimés par les membres du conseil peuvent ensuite être mobilisés par l'administration des Sites, bien souvent engagée dans la mise en œuvre des conclusions adoptées lors des séances du CNPN, pour tenter d'influencer les négociations interministérielles en leur faveur.

Compte-tenu de la nature des comptes rendus, parfois peu explicites sur les conclusions formulées par les membres du CNPN, il est difficile d'établir un bilan quantitatif des avis du conseil. Nous nous en tiendrons donc à une évaluation plutôt générale des avis formulés pour tenter de comprendre la manière dont les membres du CNPN jugèrent ces dossiers et les solutions qu'ils étaient susceptibles d'envisager pour influencer le devenir de ces projets d'aménagement.

Notons d'abord qu'un certain nombre de cas, et notamment ceux des forages pétroliers à l'intérieur de sites comme Fontainebleau ou la Camargue, les membres du CNPN sont unanimes pour s'opposer à l'exploitation de ces milieux qui entraînerait une dégradation irrémédiable :

« *Les Membres du Conseil National de la Protection de la Nature, à l'unanimité, s'opposent à toute extension des forages au-delà des limites précédemment concédées.*
L'Assemblée émet le vœu qu'à la suite de l'arbitrage du Premier ministre, la zone d'exploration soit arrêtée à une ligne déterminée avec la plus extrême précision, afin d'éviter tout forage ultérieur. » Séance du CNPN du 14 octobre 1960, forage dans la forêt de Fontainebleau[1102].

« *[…] les membres du Conseil, à l'unanimité, approuvent les conclusions du Rapporteur, émettent un avis défavorable à la demande présentée par la Compagnie d'Exploration Pétrolière et s'opposent à toutes recherches d'hydrocarbures dans l'étang de Vaccarès*. » Séance du CNPN du 14 octobre 1960, projet de recherches pétrolières en Camargue[1103].

Ces avis défavorables sont justifiés par les dommages occasionnés par ces projets sur la flore, la faune ou les « équilibres naturels », comme l'illustrent respectivement ces prises de paroles sur les cas de Fontainebleau et de la Camargue :

« *Cette demande fait suite à des forages d'exploitation précédemment autorisé au bénéfice de la dite Compagnie et qui, en dépit d'un certain nombre de clauses […] ont été gravement dommageables à la conservation d'un massif forestier qui, par l'ampleur de ses plantations et*

[1100] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[1101] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[1102] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[1103] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

le caractère exceptionnel de sa flore et de sa faune, constitue un ensemble presque unique en Europe. » Séance du CNPN du 14 octobre 1960, forage dans la forêt de Fontainebleau[1104].

« *Après un échange de vues sur la gravité des troubles que ne manqueraient pas d'apporter dans le fonctionnement de la réserve et sans doute dans l'équilibre naturel des éléments de la région, de telles installations, quelles que soient les précaution prises, les membres du Conseil, […] émettent un avis défavorable […].* » Séance du CNPN du 14 octobre 1960, projet de recherches pétrolières en Camargue[1105].

Les naturalistes du CNPN sont formels, ces projets d'aménagement occasionnent des dégâts trop importants sur des milieux particulièrement intéressants. L'expertise naturaliste se constitue ainsi dans ces cas en opposition à ces projets d'exploitation.

Parmi ces avis défavorables, citons aussi ceux destinés à s'opposer à l'aménagement des stations de ski au début des années 1960. Bien avant la création de la procédure des Unités Touristiques Nouvelles à la fin des années 1970[1106], reconnaissant l'aménagement anarchique des montagnes à partir des années 1960, les naturalistes s'élèvent déjà contre certains grands projets d'aménagement touristique des zones de montagne.

Citons parmi ces exemples ceux de la Vanoise en 1961. Alertés sur ce cas précis par le directeur des Eaux et Forêts, probablement lui-même mis au courant en raison du projet de parc national, un projet « *ardemment soutenu sur le plan local* », d'une station de ski « *à l'intérieur du futur parc national de la Vanoise* »[1107] est discuté lors de la séance du 8 décembre 1961. Pour sauvegarder l'intégrité du parc national de la Vanoise, un tel projet reçut un avis défavorable de la part des membres du Conseil :

« *[…] les Membres du Conseil National, s'appuyant notamment sur les dispositions de l'article 1er de la loi du 22 Juillet 1960, émettent à l'unanimité un avis défavorable à la réalisation de ce projet de nature à porter une atteinte grave à l'intégrité du parc.* » Séance du CNPN du 8 décembre 1961[1108].

Notons que cette affaire préfigure déjà l'affaire de la Vanoise qui aura lieu moins d'une dizaine d'années plus tard et qui constitue un jalon majeur dans la construction d'une expertise naturaliste à destination des projets d'aménagement (sur cette affaire, voir Charvolin, 2012 ; Mauz, 2003).

S'appuyant sur des considérations naturalistes, les membres du CNPN s'opposèrent aussi à la création d'une station de ski dans ce qui constituait alors la réserve de chasse du Mercantour et qui devint quelques années après le parc national du Mercantour :

« *Approuvant les conclusions du Rapporteur, les Membres du Conseil National de la Protection de la Nature, à l'unanimité, émettent un avis défavorable au projet présenté, en raison de la*

[1104] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

[1105] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

[1106] La politique des « Unités Touristiques Nouvelles » est une politique d'aménagement des territoires de montagne qui trouve son origine dans le souhait d'encadrer nécessité d'encadrer le développement des équipements touristiques de montagne. En réaction à l'urbanisation et l'équipement parfois anarchique et de plus en plus contestée des plans neige, l'objectif d'une telle procédure était de « mieux aménager » en créant notamment une procédure dite des « Unités Touristiques Nouvelles ». Tous les projets d'aménagement touristiques étaient alors soumis à la réalisation d'une étude préalable sur laquelle était basé la décision d'autoriser ou non le projet (voir le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, J.O.R.F. du 24 novembre 1977, p.5513-5515).

[1107] Séance du CNPN du 8 décembre 1961 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

[1108] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

gravité de ses conséquences au point de vue de la conservation de la flore et de la faune de la Réserve du Mercantour. » Séance du CNPN du 8 décembre 1961[1109].

L'intégration des enjeux de protection de la nature dans ces projets d'aménagement conduit donc, selon les membres du CNPN à devoir abandonner certains projets d'exploitation ou d'aménagement.

En dehors d'un pouvoir légalement conféré à ces naturalistes pour juger de l'opportunité des projets d'aménagement, ces vœux, que l'on peut comparer à une forme de *soft power* atteint néanmoins rapidement ses limites.

Dans le cas de la forêt de Fontainebleau par exemple, l'avis du CPN n'a semble-t-il pas permis de freiner les velléités de la compagnie pétrolière à étendre l'exploitation du sous-sol du massif. En 1966, le CNPN doit en effet de nouveau se prononcer sur un projet de puits de pétrole dans la forêt domaniale par ailleurs déjà autorisé par un arrêté préfectoral pris quelques mois auparavant, faisant fi du précédent vœu formulé par les naturalistes du CNPN.

Si le CNPN n'a légalement aucune influence sur l'autorisation de ces forages, notons que cet arrêté préfectoral a été pris « *sans que la Commission Départementale des Sites n'ait été saisie de l'affaire* »[1110] alors même que le site faisait pourtant l'objet d'un classement depuis le 2 juillet 1965. L'arrêté préfectoral fut donc pris en dépit de l'obtention pourtant obligatoire d'une autorisation spéciale du ministre des Affaires Culturelles, le projet qui nécessitait un défrichement autour de la zone d'exploitation étant amené à porter atteinte à l'aspect des lieux. Dans ces conditions, on imagine très bien la difficulté à mettre en œuvre un avis du CNPN qui n'a aucune base légale et qui remet en question les manières d'aménager et d'exploiter les milieux naturels.

Les membres du CNPN, probablement conscients de leurs pouvoirs limités concernant ces enjeux d'exploitation et d'aménagement sollicitèrent d'ailleurs sur ce dossier l'aide du ministère de l'Agriculture :

« *[Le CNPN] demande à M. Betolaud que le Ministère de l'Agriculture s'associe aux efforts du Ministère des Affaires Culturelles et suggère que ce problème soit soumis à la Commission Supérieure des Sites.* » Séance du 15 juin 1966[1111].

Ces forages étant envisagés dans une forêt domaniale, l'implication du ministère de l'Agricuture avait probablement plus de chance de faire aboutir le souhait des naturalistes qu'un simple vœu formulé par le conseil.

Dans le cas de la Vanoise, les membres du CNPN semblent tout aussi conscients des limites de leurs interventions. Comme le montre l'avis qu'ils prononcent dans le cas de la Vanoise en 1961, ils ne sont pas dupes sur le destin probable de leur position et n'hésitent pas à formuler une option alternative à l'opposition pure et simple de la création des remontées mécaniques :

« *En tout état de cause, au cas où il ne serait pas possible de s'opposer de façon formelle à toute réalisation, cette Assemblée estime qu'il serait préférable de réduire la délimitation du parc national plutôt que d'admettre des enclaves.* » Séance du CNPN du 8 décembre 1961[1112].

[1109] *Ibid*.
[1110] Séance du 15 juin 1966, ouverture d'un puit de pétrole dans la forêt domaniale de Fontainebleau (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[1111] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[1112] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

Comme l'évoque Pierre Préau (1964, p.417), auteur d'un article sur le parc national peu après sa création officielle, c'est d'ailleurs bien cette seconde option qui semble finalement avoir été choisie :

> « *Les responsables du parc ont réagi avec beaucoup de souplesse devant ce problème de façon à délimiter une zone de protection vraie sans gêner l'extension future des stations de tourisme, surtout de sports d'hiver.*
> *Partout où ce fut possible sans sacrifier des espaces dont on estimait fondamentale la préservation en raison de leur écologie particulière ou de la cohésion de l'ensemble, les limites du parc furent rectifiées entre l'enquête préliminaire et l'enquête publique pour dégager les pentes susceptibles d'être équipées d'installations touristiques.* »

Probablement conscients des difficultés à faire entendre la parole naturaliste dans des procédures au sein de laquelle elle n'était pas intégrée, nombre des vœux du CNPN privilégièrent l'encadrement plutôt que l'opposition.

3.2. L'expertise naturaliste convoquée pour « limiter les dégâts »

Bien que nous ayons commencé par présenter des cas dans lesquels l'intégration des enjeux naturalistes par les membres du CNPN conduisit à un avis défavorable, les dossiers traités n'aboutirent pas à une opposition systématique.

Les conclusions du rapport de Philibert Guinier sur l'aménagement hydroélectrique du Saut de Vézoles, dans l'Hérault, et approuvées par les membres du CNPN, illustrent bien la position variable des membres du conseil sur ces projets d'aménagement :

> « *En résumé, il est difficile de s'opposer à un projet logique et économiquement avantageux pour conserver telle qu'elle est une cascade trop souvent défaillante qui n'est pas dans le paysage un élément primordial d'intérêt.*
> *Le conseil approuve et émet un avis favorable de principe en ce qui concerne l'aménagement prévu.* » Séance du 18 février 1953 du CNPN[1113].

De nombreuses raisons peuvent bien sûr expliquer ces différences entre divers projets. Les alentours du Saut de Vézoles ne constituaient probablement pas un milieu biologiquement aussi intéressant que ceux de la Camargue et de Fontainebleau aux yeux des naturalistes du CNPN. L'évaluation de l'ampleur des dégâts causés sur la nature se révélaient peu significatifs sur le milieu. Ou bien encore, comme l'illustre la citation précédente, la balance entre les coûts – en matière d'impacts sur la nature – et les bénéfices – ici économiques – fut semble-t-il jugée positive.

Toujours est-il que les propos de ces protecteurs de la nature ne se résument pas à une opposition systématique face aux projets d'aménagement ou d'exploitation de ces milieux. On est en réalité bien loin de l'image de ces « *protecteurs attardés* » pour reprendre l'expression de Jean Dorst, qui défendraient corps et âmes la nature contre toute autre forme de rationalité. En l'absence de prérogatives légales dans la conduite de ces projets, il est probable qu'un avis défavorable à ces projets d'aménagement aurait simplement été ignoré par les aménageurs.

L'action des membres du CNPN consiste en réalité bien souvent à « *limiter les dégâts* »[1114] et « *formuler des remarques qui peuvent améliorer une situation* »[1115]. Il s'agit pour cela bien souvent de déléguer des membres du CNPN – membres nommés ou membres correspondants – pour mener les

[1113] Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales.
[1114] Séance du 18 février 1953 du CNPN à propos du reboisement de tourbières dans le Pays de Bray (60, 76) (Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales).
[1115] Séance du 18 novembre 1969 du CP du CNPN à propos des travaux forestiers dans la Forêt de la Massane (Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales).

études nécessaires à la prise en compte des enjeux biologiques dans les projets d'aménagement ayant été identifiés comme problématiques :

> « *Après un échange de vues, le Conseil National est d'avis qu'il est actuellement prématuré de prendre une décision sur le plan de la protection de la nature et émet le vœu qu'une étude d'ensemble soit préalablement effectuée à ce sujet. Celle-ci pourrait être confiée au Centre scientifique de Nantes que dirige Mlle Bodin*. » Séance du 16 janvier 1959 du CNPN, à propos de l'assèchement de la Grande Brière (44)[1116].

> « *En conclusion, il est décidé que l'étude soit menée de concert par MM. Flon et Bétolaud à long terme sur le plan scientifique et dans l'immédiat sur le plan administratif.* » Séance du 15 juin 1966 du CNPN, à propos de l'aménagement des marais de Lesches (77)[1117].

Loin d'une position dogmatique, l'encadrement naturaliste nécessite pour les membres du CNPN la réalisation d'études spécifiques qui constituent probablement un moyen de légitimer leur action dans une procédure à laquelle ils ne sont pas légalement associés. Il ne s'agit donc bien de s'opposer systématiquement à l'aboutissement de l'ensemble des dossiers présentés devant le CNPN mais de mesurer l'impact d'un projet « *sur le plan scientifique* » afin de formuler des souhaits pour une meilleure intégration de la nature dans la conduite des projets.

Le cas de l'aménagement de la Durance semble constituer une illustration assez unique de ce processus d'encadrement naturaliste exercé par le CNPN durant la période que nous avons étudiée. Le CNPN bénéficia dans ce dossier d'une attitude particulièrement favorable d'Électricité de France, en charge de l'aménagement, qui accepta de soumettre son projet à l'avis du CNPN :

> « […] *Electricité de France a accepté aujourd'hui, bien que la loi de 1949 ne lui en fasse pas obligation, de présenter devant le Conseil National de Protection de la Nature le problème de l'aménagement hydroélectrique de la Basse-Durance.*
> *Electricité de France est disposée à concilier dans la mesure du possible les divers intérêts en présence*. » Séance du 9 juin 1953 du CNPN[1118].

La place particulière occupée par le CNPN dans la conduite de ce projet, semble-t-il explicitement rappelée au cours des discussions qui eurent lieu lors de la séance en présence de représentants d'EDF, ne favorisa probablement pas l'émission d'un avis défavorable et conduisit les membres du CNPN à privilégier le dialogue avec l'aménageur.

En l'occurrence, ce projet semble faire office de modèle pour les membres du CNPN en matière d'intégration des enjeux de protection de la nature sur l'aspect du projet qui « *[préoccupait] le plus le Conseil* »[1119], à savoir l'intégrité des nappes de la Durance et de la Crau :

> « *Le Conseil National de Protection de la nature […] rend hommage au soin avec lequel l'Electricité de France a, grâce à de multiples observations et expériences, étudié les répercussions que l'aménagement envisagé était susceptible d'entraîner sur le niveau naturel de la nappe phréatique et recherchée les moyens propres à rétablir ce niveau s'il était modifié*. » Séance du CNPN du 22 juin 1953[1120].

[1116] Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales.
[1117] Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales.
[1118] « Aménagement hydroélectrique du bassin de la Durance » (Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales).
[1119] Séance du CNPN du 22 juin 1953 (Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26)).
[1120] Archives d'Henri Flon (Henry Flon), Archives départementales de Seine-et-Marne (68J26).

Les membres du CNPN furent même invités à effectuer une visite de l'aménagement du lac de Serre-Ponçon en 1960.

Les comptes rendus ne permettent cependant pas d'évaluer l'influence de cette consultation volontaire sur la conduite de ce projet d'aménagement. Une étude d'autres fonds d'archives, notamment du ministère de l'Industrie, serait intéressante pour mieux comprendre la manière dont les membres du CNPN, peut être de manière individuelle, furent impliqués dans la conduite de ce projet.

Dans d'autres cas, les études menées par les naturalistes du CNPN conduisirent effectivement à l'élaboration d'un certain nombre de mesures supplémentaires destinées à intégrer les problématiques biologiques à ces projets d'aménagement. Parmi les cas traités au CNPN, ceux de l'aménagement hydroélectrique du Mont-Cenis en Savoie et d'un projet routier à proximité de la réserve naturelle du Néouvielle fournissent le plus d'éléments pour illustrer les recommandations qui pouvaient être suggéré par les naturalistes.

L'aménagement hydroélectrique dans le massif du Mont-Cenis est inscrit à l'ordre du jour de la séance du CNPN du 23 mars 1961 par Gustave-Henri Lestel qui, considérant que cet aménagement se trouve à proximité du futur parc national de la Vanoise, et plus précisément dans sa zone périphérique, propose de désigner un rapporteur « *chargé de l'étude au point de vue de la protection de la Nature, des conséquences de la réalisation de ce projet* »[1121]. C'est Louis Emberger, membre du CNPN, qui fut désigné à l'unanimité des membres présents. En son absence au CNPN, c'est Philibert Guinier qui présenta son rapport lors de la séance du 12 janvier 1962.

Notons tout de même que lorsque le projet est mis à l'ordre du jour du CNPN, celui-ci est déjà bien avancé. Depuis 1953, Electricité de France souhaitait réaliser un projet hydroélectrique au niveau du lac de Mont-Cenis qui aboutit le 14 septembre 1960 à une convention signée entre la France et l'Italie[1122]. Selon le rapport parlementaire visant à ratifier cette convention, l'aménagement fut par ailleurs retenu dans la loi de programme relative à l'équipement électrique[1123] comme un projet « *présentant un coefficient de rentabilité élevé* »[1124]. Toujours selon ce rapport, « *les travaux proprement dits, indépendamment des travaux préparatoires de reconnaissance et de prospection, qui ont déjà été engagés, doivent pouvoir commencer au cours de 1962 pour se terminer vers 1968* »[1125]. Lorsque le CNPN discute du rapport élaboré par Louis Emberger, un certain nombre de travaux préparatoires ont donc déjà eu lieu et les travaux de l'aménagement doivent démarrer sous peu. Un avis négatif du CNPN, dont la délibération ne constitue pas un passage obligé avant l'autorisation de ce projet, n'aurait très probablement eu aucun impact sur la poursuite du projet.

Conscient ou non de cette situation, le rapport de Louis Emberger envisage plutôt un encadrement du projet plutôt qu'une remise en question de l'opportunité d'un projet qui est pourtant susceptible d'engendrer un certain nombre d'impacts sur la nature. Le rapport souligne en effet les

---

[1121] Séance du CNPN du 23 mars 1961 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

[1122] A noter que depuis le traité de Paris de 1947, le lac du Mont-Cenis et les biens Italiens, notamment la centrale de la Gran Scala, avait été cédée par l'Italie à la France. En échange d'une redevance versée à la France, l'Italie exploitait néanmoins à son profit l'ouvrage hydroélectrique.

[1123] Loi de programme n° 61-1109 du 22 décembre 1961 relative à l'équipement électrique (J.O.R.F. du 23 décembre 1961, p.11820)

[1124] Rapport n°194 fait au nom de la Commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention entre la République française et la République italienne sur l'aménagement hydroélectrique du Mont-Cenis par le sénateur Henri Cornat, annexe au procès-verbal de la séance du 17 mai 1962, p.2.

[1125] *Ibid.*

« *conséquences immédiates [concernant] la disparition de plantes très intéressantes, et de façon générale, de grave menaces sur l'ensemble de la végétation de la Haute-Maurienne par suite du captage des torrents au-dessus de l'étage forestier* »[1126].

Il adopte néanmoins une position destinée à limiter les dégâts d'un tel projet en proposant quatre recommandations « *qu'il conviendra de porter à la connaissance d'E.D.F. afin de pallier, dans l'immédiat et dans le futur, les inconvénients les plus graves* »[1127] :

> « *1°) en ce qui concerne la flore, transplantation des espèces menacées dans des stations identiques hors des limites du chantier.*
> *2°) en ce qui concerne les forêts, étude des trajets des lignes de transport de force, en accord avec les forestiers.*
> *3°) en ce qui concerne la pêche, nécessité d'une étude scientifique en vue de faciliter l'indemnisation des membres de la société exploitant le lac.*
> *4°) En ce qui concerne le tourisme et l'esthétique, nécessité d'obtenir des précisions au sujet des barrages afin d'exercer un contrôle architectural.* » Séance du CNPN du 12 janvier 1962[1128].

Comme on peut l'observer de part la nature des recommandations proposées par Louis Emberger, si certaines d'entre elles concernent bien des aspects naturalistes – avec notamment une proposition de transplantation de certaines plantes menacées –, le point de vue de ce botaniste s'intéresse aussi à l'aspect esthétique mais aussi aux ressources naturelles ou aux aspects plus économiques et sociaux avec l'indemnisation des pêcheurs.

On voit ainsi déjà dans le traitement de ce dossier les prémices d'une évaluation des impacts globalaux de ces projets, c'est-à-dire traitant à la fois des enjeux de protection de la nature, et même de l'environnement, bien que le terme n'existait pas encore, mais aussi de ses conséquences économiques et sociales.

Ces recommandations préfigurent en quelque sorte une forme d'évaluation environnementale à la charge des protecteurs de la nature, bien avant sa lente et progressive mise en place à partir de 1976 (voir Chapitre 7). En termes de protection de la flore, on retrouve même des pratiques aujourd'hui courantes comme celle de la transplantation d'espèces menacées par le projet. Il existe donc chez ces naturalistes la volonté de traiter les externalités des projets d'aménagement et non seulement de s'opposer à tout projet de développement.

Suite à la présentation de ce rapport, les membres du CNPN donnèrent un avis favorable au projet d'aménagement tout en demandant à l'unanimité « *que l'ensemble des recommandations figurant dans le rapport de M. le Professeur Emberger soit portées à la connaissance de M. le Ministre de l'Industrie, en insistant particulièrement sur l'intérêt qu'ils attachent à leur stricte observation par Electricité de France* »[1129].

La situation est comparable dans le cas du projet routier à proximité de la réserve du Néouvielle. C'est Henri Gaussen qui informe les membres du danger que représente l'établissement de « *la route dite des lacs, du Lac d'Orédon à la Hourquette* », susceptible de « *provoquer des dégradations irrémédiables* »[1130].

[1126] Séance du CNPN du 12 janvier 1962 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[1127] *Ibid.*
[1128] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.
[1129] Séance du CNPN du 12 janvier 1962 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[1130] Séance du CP du 11 février 1969 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

Tout comme pour le barrage du Mont-Cenis, on apprend que le CNPN ne se saisit de la question que bien après le début des travaux, ce qui limite évidemment les possibilités d'action du conseil :

> « *Les décisions étant prises, les travaux commencés, il n'est pas question d'interdire la construction de cette voie*. » Séance du 11 février 1969[1131].

Face à cette situation, Henri Gaussen proposa alors d'établir un nouveau tracé destiné à limiter les dégâts sur la réserve naturelle. Le CP propose alors d'en référer au préfet des Hautes-Pyrénées pour modifier le projet actuel et le sujet est renvoyé à la réunion suivant du CNPN du 13 mars 1969.

Sur le rapport d'Henri Gaussen, présentant à l'assemblée un nouveau tracé permettant d'allier une distance plus courte de la route, un entretien plus facile et une protection du site à la fois sur le plan biologique et esthétique, le CNPN émis un avis favorable au projet de modification du tracé.

Si une nouvelle fois, une analyse détaillée des archives de la direction des Routes concernant le projet routier serait nécessaire pour mieux comprendre la manière dont ce souhait fut pris en considération, cet exemple montre malgré tout les tentatives des naturalistes pour intégrer les problématiques biologiques à la conduite de ces projets d'aménagement.

Dans les cas comme la réserve du Néouvielle, l'intervention des membres du CNPN à ces procédures d'aménagement fut très probablement facilitée par le classement de la zone en réserve naturelle. On peut raisonnablement penser que le classement au titre des sites, voire même l'inscription, dans une moindre mesure, aura facilité l'intégration des considérations naturalistes dans la conduite de ces projets.

Au-delà de la « mise en réserve » de territoires particuliers, il s'agit aussi d'interpréter les enjeux de classement en réserve naturelle ou à l'inventaire des sites comme des opportunités pour les naturalistes d'être associés à la conduite de ces projets d'aménagement et d'espérer en influencer le cours.

L'assèchement des marais de la Grande Brière par le Génie Rural a par exemple conduit au déclenchement d'une procédure de protection au titre des sites[1132]. L'inscription ou le classement n'est donc pas seulement guidé par les caractéristiques exceptionnelles d'un site – espèces particulières, paysages exceptionnels – mais peut aussi trouver son origine dans le seul but d'éviter l'exploitation ou l'aménagement d'un milieu.

Cet intérêt pour ces procédures d'aménagement du territoire ne fait qu'illustrer le souhait des naturalistes d'avoir une intervention plus systématique sur les milieux naturels. Le caractère plutôt officieux de cette mission et le manque de ressources permettant de s'informer et traiter ces dossiers a néanmoins restreint les capacités d'action des membres du CNPN en la matière.

3.3. Malgré certains appels à prendre en compte les enjeux naturalistes dans la conduite des projets d'aménagement, une action restreinte et ponctuelle

Loin de ne s'intéresser qu'à la protection de milieux exceptionnels, un certain nombre d'interventions des membres du CNPN suggère un souhait de leur part de voir étendre leurs missions en matière d'encadrement des projets d'exploitation et d'aménagement des milieux naturels, quels qu'ils soient.

Ce souhait d'associer les naturalistes à la conduite des projets d'aménagement remontent en réalité au début des années 1950, soit peu de temps après la création du CNPN, comme l'illustre

[1131] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

[1132] « *M. Sorlin précise, par ailleurs, que la Direction de l'Architecture se propose de protéger au titre des Sites les parties les plus intéressantes de la Grande Brière. Le dossier est actuellement en cours de constitution.* » Séance du 16 janvier 1959 du CNPN (Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales).

l'intervention de Gustave-Henri Lestel dans le cadre des projets hydroélectriques d'Électricité de France :

> « *M. Lestel propose en outre, en raison de l'envergure des projets d'Electricité de France et leurs répercussions possibles sur l'équilibre du milieu naturel, que des rapports précis et des cartes soient présentés devant le Conseil National afin de faciliter l'examen par cette assemblée de l'ensemble des problèmes soulevés par la réalisation des projets en question dans des régions dont la protection est envisagée.* »

Au cours de la période que nous avons étudié, le souhait d'intégrer l'expertise naturaliste dans la conduite des projets d'aménagement les plus destructeurs est repris occasionnellement sous diverses formes, comme l'illustre par exemple l'adoption de ce vœu :

> « *Après un échange de vues, le Comité permanent émet à l'unanimité le vœu que les projets d'expansion économique à l'échelon national ne fassent pas abstraction des questions d'ordre biologique et que soit examinés avec une particulière attention, les problèmes afférents à la conservation du sol et au régime fluvial.*
> *Ce vœu sera transmis au Département de l'Agriculture […].* » Séance du 16 janvier 1959 du CNPN[1133].

Les membres s'efforcèrent par ailleurs de trouver des solutions concrètes pour généraliser la prise en compte de cette dimension biologique. C'est ainsi par exemple qu'ils discutèrent l'idée de donner des conférences aux « ingénieurs » sur les principes des Sciences Naturelles :

> « *Il est fréquent de constater qu'en raison de la carence de l'enseignement des Sciences Naturelles, les ingénieurs font preuve d'une certaine incompréhension à l'égard des problèmes concernant la flore, la faune, la modification des équilibres naturels et les biotopes. Il semble indispensable dans ces conditions de mettre en œuvre les moyens de pallier cette insuffisance de connaissances en organisant notamment des cycles de conférence […].*
> *Les membres du conseil à l'unanimité émettent le vœu que soient organisés des cours ou des conférences permettant une large diffusion auprès des ingénieurs des principes essentiels de la protection de la nature*. » Séance du CNPN du 12 janvier 1962, « Opportunité d'une diffusion des principes de la protection de la nature auprès des ingénieurs »[1134].

La portée – trop ? – générale de ces vœux n'engagea bien sûr la responsabilité d'aucune administration et les membres du CNPN ne s'engagèrent pas dans une véritable démarche destinée à consacrer légalement ce type d'action. Aucune procédure systématique destinée à intégrer ou à contrôler l'intégration des considérations biologiques dans les projets d'aménagement et d'exploitation des milieux naturels ne fut ainsi élaborée avant 1976 et la création de l'étude d'impact (voir Chapitre 7).

Notons par ailleurs que le CNPN, en dépit de ces expériences en la matière, ne fut pas associé ni au contrôle de ces études d'impact ni finalement à l'ensemble de la procédure d'évaluation des projets d'aménagement avant le milieu des années 1990[1135]. Ceci conduisit pendant un temps à un

---

[1133] Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales.

[1134] *Ibid*.

[1135] Notons que c'est encore une fois par l'intermédiaire d'une forme de bricolage que le CNPN s'insérera à la fin des années 1990 dans la procédure d'évaluation environnementale. Comme le relate Serge Muller (2003), président de la commission flore du CNPN à partir de 1996, le CNPN bénéficia d'un changement dans l'application des articles concernant les listes d'espèces protégées et des premières condamnation par les tribunaux des infractions à ces règlementations. Jusqu'alors, les dérogations à l'interdiction de destruction de ces espèces protégées ne pouvaient être délivrées que pour des raisons scientifiques. Suite à certaines condamnations, des demandes de dérogation furent formulées auprès du CNPN pour des opérations à finalité d'aménagement du

recentrage des missions du CNPN sur celles associées uniquement à la création et la gestion des seuls espaces protégés.

La protection de la nature, réduite bien souvent à l'enjeu de préservation des seuls espaces d'exception, s'est révélée par la pratique de ces pionniers contenir des éléments susceptibles d'impacter de manière plus globale nos modes de développement. Les jeux administratifs et les luttes internes au sein de l'État conduiront à une conception et une mise en œuvre finalement étroite des enjeux de protection de la nature et restreignirent l'application des connaissances naturalistes à la seule mise en œuvre, au moins pour un temps, des espaces protégés, en dépit des ambitions de certains de ces naturalistes.

4. Conclusion : une démarche d'évaluation environnementale qui n'en porte pas le nom et qui reste encore à l'état de prémices

D'un point de vue global, l'action du CNPN resta donc relativement ponctuelle en matière d'encadrement des projets d'aménagement. Rappelons en effet que les projets sur lesquels les naturalistes du CNPN furent amenés à se prononcer ne représentèrent qu'une infime partie des projets d'aménagement qui se réalisèrent sur le territoire métropolitain durant cette même période. Compte-tenu des ressources du CNPN et de ses administrations de tutelle et de l'absence de prérogative véritablement claire en la matière, l'intégration du CNPN dans ces dossiers constitue tout de même un certain succès dans l'institutionnalisation de l'expertise naturaliste à destination de la politique d'aménagement du territoire.

Largement dépendant des informations glanées par les membres nommés ou dans certains cas par les administrations des Sites ou des Eaux et Forêts, l'action du CNPN se porta majoritairement sur des territoires déjà bien connus des naturalistes et bénéficiant déjà bien souvent d'un statut de protection. Ce statut de protection, et notamment celui de l'incription ou du classement à l'inventaire des sites, permit de légitimer leur action à la limite de la légalité. Ils bénéficièrent pour cela des bonnes relations entretenues avec l'administration des Sites qui, comme nous aurons l'occasion de le détailler dans les sections suivantes, prenait au sérieux la protection de ces sites scientifiques.

En dehors de ces territoires particuliers, nul doute que l'absence des directions aménageuses des différents ministères représentés au CNPN[1136] n'aura pas facilité la diffusion de ces informations et par conséquent l'intégration des membres du conseil dans ces procédures. Ces administrations, comme nous aurons l'occasion de le voir dans les sections suivantes, étaient d'ailleurs loin d'être volontaires pour intégrer les enjeux biologiques dans des procédures dont elles étaient jusqu'à présent les seules maîtresses.

L'intérêt porté par ces experts impliqués dans l'action du CNPN sur des territoires plus communs illustre tout de même le souhait de ces naturalistes de généraliser leur action sur l'ensemble du territoire métropolitain. L'absence de responsabilité légale et de légitimité à agir sur ces territoires « communs » n'aura cependant pas facilité la prise de responsabilité du CNPN dans la conduite de ces projets. L'action du CNPN se limitant bien souvent à la formulation de vœux, ce *soft power* dépendit la plupart du temps du bon vouloir des cibles elles-mêmes.

---

territoire. La procédure se généralisa peu à peu, notamment à partir de la fin des années 2000 et du renforcement de la séquence « Eviter, Réduire, Compenser ». Il semble que ce que nous mentionnons comme étant du « bricolage », à savoir le recyclage d'instruments existants, constitue bien souvent un préalable dans l'instrumentation de la politique de protection de la nature.

[1136] Voir Chapitre 4.

L'objectif des sections suivantes, à travers deux analyses de cas, nous permettra de mieux situer le rôle du CNPN dans ces procédures d'aménagement et d'illustrer une fois de plus le lien essentiel entretenu par les naturalistes de l'époque avec l'administration des Sites. Nous débutterons ces analyses de cas par le suivi de l'implication du CNPN dans la conduite de quatre projets d'aménagement impactant la Camargue.

Section 2. Les projets d'aménagement et d'exploitation en Camargue : le CNPN en appui à l'administration des Sites et à la Société Nationale de Protection de la Nature et d'Acclimatation de France (1951-1962)

Afin de mieux comprendre le rôle du CNPN dans cette mission d'encadrement de certains projets d'aménagement, il est essentiel de s'intéresser plus en détail à l'action de ces experts et la manière dont leurs souhaits étaient mis en œuvre. Il s'agit en effet, au-delà de la simple émission d'un avis de la part des membres du conseil, de suivre la trajectoire de cet avis et de mesurer les conséquences qu'il est susceptible d'avoir sur la conduite d'un projet d'aménagement.

Comme indiqué en introduction de ce chapitre, une telle ambition nécessite de se décentrer de l'étude des comptes rendus des réunions du CNPN, ces derniers n'étant pas suffisants pour identifier les usages et les suites donnés à ces avis. Pour pallier les limites de notre fonds d'archives, nous avons fait le choix de nous centrer sur la mise en œuvre de ces vœux et d'analyser l'action plus globale de l'administration de tutelle du CNPN, à savoir la direction de l'Architecture, sur certains cas d'étude.

Une telle approche nous a permis de mesurer la manière dont l'expertise naturaliste produite par les membres nommés du CNPN était portée et utilisée par l'administration des Sites dans l'encadrement des impacts causés par les projets d'aménagement et d'exploitation de certains milieux naturels. Comme indiqué en introduction de ce chapitre, nos cas d'étude ont avant tout été choisis en fonction des sources historiques disponibles pour renseigner notre problématique. Cette section, mobilise à la fois les archives des comptes rendus du CNPN sur chacun des dossiers présentés, ainsi que les archives que nous avons pu trouver sur ces cas de l'administration des Sites[1137].

Cette section portera sur l'analyse de trois projets d'aménagement ou d'exploitation impactant la Camargue. Ces trois cas nous permettent de mieux comprendre la manière dont l'administration des Sites et le CNPN assuraient une forme de surveillance concernant les projets d'aménagement situés à proximité de sites classés ou inscrits, et en l'occurrence, ici, d'un site érigé en réserve naturelle par la Société Nationale d'Acclimatation depuis 1927 et classé depuis l'arrêté du 8 juin 1942.

Nous présenterons chronologiquement nos cas d'étude, en commençant par un projet de route touristique dans le sud de la Camargue devant relier les Saintes-Maries-de-la-Mer à Saint-Louis-du-Rhône qui vit le jour en 1951 (voir Figure 22). Notre second cas d'étude traitera de l'obtention de deux permis de recherche pour l'exploitation pétrolière entre 1960 et 1962 dans l'étang du Vaccarès et au lieu-dit de « l'Amarée » (voir Figure 22). Enfin, notre dernier cas d'étude portera sur un projet de 1962 d'implantation d'un émetteur radioélectrique de la Radiodiffusion-Télévision Française (RTF). Nous terminerons cette section par un rapide bilan des conclusions qu'il nous semble possible de tirer

[1137] Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales.

de ces trois cas d'étude quant à la manière dont furent intégrées les connaissances naturalistes dans la conduite de ces projets d'aménagement et d'exploitation.

1. La route touristique de Camargue (1951 - 1955) : l'appui du CNPN requis en cas d'urgence

1.1. L'avis du CNPN, une « émotion » infondée en l'absence de projet concret

L'administration des Sites est mise au courant d'un projet de route touristique en Camargue par Clément Bressou, membre nommé du CNPN et de son CP (pour plus d'informations sur Clément Bressou, voir Chapitre 4), le 27 juin 1951. Opposé à un tel projet d'aménagement, il demande à l'administration des Sites d'inscrire ce dossier à l'ordre du jour de la prochaine séance du CP :

> « *[…] l'Administration des Ponts-et-Chaussées projette également de construire une route touristique littorale qui, venant de St-Louis-sur-Rhône irait aux Saintes-Maries-de-la-Mer en passant par le Pebre, le phare de la Gacholle et la Digue à la Mer. Ce nouveau projet, qui amènerait une circulation importante au Sud de la Camargue, aurait sur l'avifaune si précieuse du pays un aussi néfaste retentissement.*
> *C'est pourquoi, j'ai l'honneur de vous demander de bien vouloir porter la question à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la Section permanente du Conseil National de la Protection de la Nature et d'intervenir afin d'empêcher la réalisation d'un programme de génie civil qui anéantirait l'un des plus purs joyaux naturels de notre pays*. » Lettre de Clément Bressou pour le Président de la Société Nationale d'Acclimatation envoyée au bureau des Sites et reçue le 27 juin 1951[1138].

L'implication dans cette affaire de Clément Bressou n'est pas surprenante. Comme nous avons eu l'occasion de le voir dans le Chapitre 2 (voir Chapitre 2, Section 1), la Camargue fait l'objet d'un important suivi naturaliste de la part des membres de la Société Nationale d'Acclimatation. En tant que membre de la SNA siégeant au CNPN et ancien directeur des réserves naturelles de la Société, il fut très probablement personnellement mis au courant d'un projet susceptible d'impacter la faune et la flore de cette région. C'est donc vers l'administration des Sites que se tourna Clément Bressou pour s'opposer à un tel projet.

Suite à ce souhait, la direction générale de l'Architecture inscrit bien le sujet à l'ordre du jour de la séance du CP du 29 juin 1951, illustrant bien l'importance des liens entre les membres nommés, qui participent à l'inscription des sujets à l'ordre du jour, et l'administration en charge d'assurer le fonctionnement du conseil.

[1138] *Ibid*.

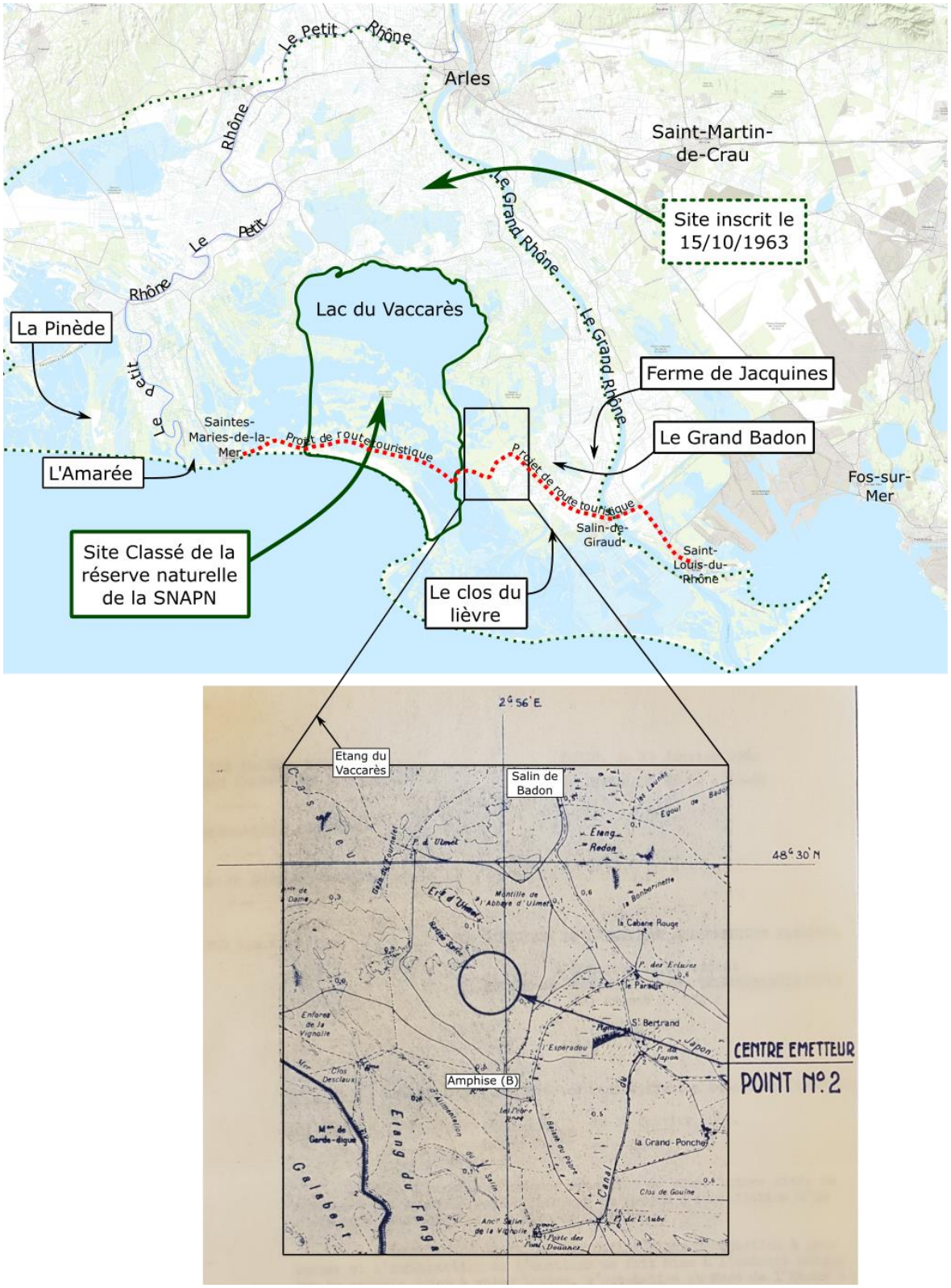


Figure 22. Carte présentant les différents cas d'étude dans la région Camarguaise inscrits à l'ordre du jour du CNPN. Les différents repères géographiques et lieux-dits dont il est fait mention tout au long de cette sous-section sont indiqués[1139].

[1139] La carte du dessous est tirée d'un document de présentation du futur centre émetteur de radiodiffusion et illustre une des options privilégiées des ingénieurs de la RTF (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).

Si le compte rendu de la séance est trop bref pour rendre compte des discussions qui eurent lieu lors de cette séance[1140], la lettre envoyée par le bureau des Sites au préfet des Bouches-du-Rhône est formelle sur la position qui fut prise lors de cette séance et sur l'opposition des membres du CP à l'aboutissement de ce projet routier :

> « *[…] le Comité permanent du Conseil National pour la protection de la Nature en France saisi de cette question au cours de sa réunion du 29 juin dernier s'est vivement ému des répercussions notamment sur l'avifaune qu'entraînerait la construction de cette route et a exprimé le souhait que ce projet ne soit pas mis à exécution*. » Lettre du 30 juillet 1951 du bureau des Sites au préfet des Bouches du Rhône[1141].

Le dossier fut par ailleurs inscrit à l'ordre du jour de la séance du CNPN se déroulant quelques jours après celle du CP. Sur les recommandations de Clément Bressou lors de cette seconde réunion[1142], le bureau des sites demanda bien au préfet « *d'intervenir d'urgence auprès du service intéressé des Ponts-et-Chaussées* »[1143].

Suite à l'intervention du préfet qui se chargea de transmettre le vœu du CNPN au service concerné, le Chef du Service des Ponts-et-Chaussées établi alors un rapport qui illustre bien l'ambiguïté qui peut exister entre l'existence d'un projet et sa réalisation :

> « *Il n'existe à l'heure actuelle aucun projet dressé par le service des Ponts-et-Chaussées en vue de la construction d'une telle route. Il est d'ailleurs exact que notre service y ait pensé.*
> *La commune des Saintes-Maries-de-la-Mer n'est actuellement desservie que par une route nationale la reliant à Arles, tandis qu'il existe entre les Saintes-Maries-de-la-Mer et Port-Saint-Louis-du-Rhône, une digue de protection contre les incursions de la mer en Camargue, digue dont la partie supérieure sert actuellement de voie de communication, d'ailleurs très précaire, tant pour la desserte des phares […] que pour l'entretien des ouvrages […].*
> *L'aménagement de la plateforme de cette digue en chemin de communication permettrait l'accès en des points du littoral méditerranéen, dont la valeur touristique est certainement considérable. Il faciliterait l'accès à la Commune des Saintes-Maries-de-la-Mer et ne modifierait d'ailleurs nullement l'état des lieux.*
> *Aucune disposition n'a d'ailleurs été prise pour réaliser ce projet, de sorte que l'émotion du Conseil National pour la Protection de la Nature est actuellement prématurée. Le service des Ponts et Chaussées ne prendra en la matière aucune initiative si la Commune des Saintes-Maries-de-la-Mer ou le Conseil Général des Bouches-du-Rhône n'en expriment pas le désir formel, ce qui, pour l'instant, ne s'est pas encore produit.* » Rapport du 15 octobre 1951 de l'Ingénieur en Chef des Ponts-et-Chaussées[1144].

[1140] Le compte rendu ne fait en effet mention que de la proposition de Clément Bressou et non de la décision en elle-même : « *Une intervention du Conseil auprès des services responsables paraît tout à fait souhaitable. M. Bressou donnera tous renseignements supplémentaires utiles à ce sujet.* » Séance du 29 juin 1951 du CP du CNPN (Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales).

[1141] Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales.

[1142] « *Le projet de route littorale passant au Sud de la Camargue est actuellement étudié par le Service des Ponts et Chaussées des Bouches du Rhône. C'est donc au Préfet de ce département qu'il faut écrire sans tarder.* » Lettre de Clément Bressou au bureau des sites reçue le 6 juillet 1951 (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).

[1143] Lettre du 30 juillet 1951 du bureau des Sites au préfet des Bouches du Rhône (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).

[1144] Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales.

Comme nous aurons l'occasion de le voir à propos de l'affaire de l'autoroute du Sud, l'expertise naturaliste est en quelque sorte exclue des réflexions en amont des projets d'aménagement.

On comprend à la lecture de ces lignes que l'avis des membres du CNPN et les enjeux qu'ils portent n'ont pas à être intégrés avant que les études sur le projet n'aient débutées. L'avis du CNPN, envisagé comme le résultat d'une « émotion » de la part de ses membres plutôt que celui d'une consultation d'experts, est traité comme non avenu alors même que sa prise en considération remet fondamentalement en cause l'opportunité d'une route littorale en Camargue. La décision est en premier lieu celle des collectivités et prime sur celle des naturalistes. Ce n'est que dans un second temps qu'il s'agira éventuellement de tenir compte des enjeux portés par ces derniers.

Nous verrons que cette question de la temporalité dans l'intégration des enjeux naturalistes est un point central de la difficulté que rencontrèrent ces protecteurs pour agir sur ces projets d'aménagement. Les membres du CNPN, amenés à se prononcer sur des projets déjà ficelés, n'auront finalement que peu de marge de manœuvre pour remettre en question un aménagement.

Le service des Ponts-et-Chaussées se veut tout de même rassurant en assurant que la réalisation d'un tel projet ne pourrait aboutir « *sans consultation préalable des organismes susceptibles d'émettre un avis autorisé sur les conséquences qui pourraient en résulter, tant pour la protection des sites, que pour la conservation du caractère de cette région de la Camargue […]* »[1145]. Cette information sembla apporter suffisamment de gage pour que Clément Bressou rassure les membres du CNPN sur les intentions des Ponts-et-Chaussées lors de sa séance du 19 décembre 1951[1146].

1.2. Une situation qui bénéficie d'un compromis trouvé à l'échelle locale

En 1953, l'affaire est, de nouveau, portée à connaissance de l'administration des Sites, une fois de plus par l'intermédiaire de Clément Bressou. Ayant eu vent d'un projet de bitumage de la Digue-à-la-mer pour la consolider et poursuivre l'aménagement jusqu'au Salin de Giraud (voir Figure 22), ce dernier y voit une manœuvre pour mettre à exécution le projet de route touristique :

> « *Il y a là, sous une forme déguisée, l'amorce de la route littorale contre laquelle le Conseil national de la Protection de la Nature s'est déjà prononcé parce qu'elle est nuisible à la conservation dans son état naturel du site classé de la Camargue.* » Lettre du 5 août 1953 de Clément Bressou à la direction générale de l'Architecture (bureau des Sites)[1147].

Une enquête sur place est alors demandée par la direction de l'Architecture au Conservateur des Monuments Historiques de Provence et de Corse, Louis-Philippe May, futur représentant de la direction de l'Architecture au CNPN et chargé quelques années plus tard du dossier de l'autoroute du Sud (voir Section 3).

En dépit de l'inquiétude des naturalistes, le rapport réalisé par le conservateur n'établi finalement aucun lien entre ce projet de consolidation de la digue et la route touristique du littoral évoquée quelques mois plus tôt au CNPN. Il présenta même cette opération comme la seule susceptible de satisfaire les « intérêts économiques » des usagers et de la commune concernée par ce projet :

[1145] Rapport du 15 octobre 1951 de l'Ingénieur en Chef des Ponts-et-Chaussées (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).
[1146] Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales.
[1147] Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales.

« *En réponse, nous indiquerons que le projet envisagé n'a aucunement le caractère d'une "route littorale".*
Il a été motivé par le fait que la digue à la mer, est empruntée en fait par les circulations touristiques et locales et qu'il en résulte de graves détériorations de cet ouvrage dont la conservation se trouve ainsi compromise.
L'examen de cette situation a conduit à reconnaître qu'il n'était pas possible d'interdire l'usage de la digue par les véhicules sans compromettre les intérêts économiques de la Commune des Saintes Maries de la Mer, ni ceux des particuliers, qui n'ont que cette voie d'accès à leur propriétés ou lieux de travail, notamment pour les éleveurs de troupeaux et de pêcheurs.
Dans ces conditions, la seule solution possible consiste en une consolidation de la plateforme de la digue par établissement d'une aire de circulation capable de résister aux déformations et aux désordres causés par le trafic qui l'emprunte.
[…]
Le projet […] n'a donc d'autres buts que d'assurer la consolidation de la digue et s'il doit favoriser la circulation il ne permettra pas d'en provoquer la modification de son caractère. » Rapport du 27 novembre 1953 du conservateur des Monuments Historiques de Provence et de Corse[1148].

Si l'objectif des naturalistes, et en premier lieu de Clément Bressou, était semble-t-il de limiter au maximum le tourisme et la circulation dans la réserve[1149], objectif incompatible avec le projet de consolidation de la digue tel qu'il était présenté dans ce rapport, il ne fut pour autant pas donné de suite à cette affaire au sein du CNPN. C'est en réalité à une échelle plus locale que les suites de ce projet de consolidation de digue furent traitées.

Un tel projet est en effet inscrit à l'ordre du jour de la séance inaugurale du Comité Consultatif de la Réserve Naturelle de Camargue du 24 avril 1954[1150]. Ce dernier avait été créé à l'initiative de la SNAPN spécifiquement pour la Camargue en raison des problèmes « *complexes, à faces diverses et à intérêts très particuliers* »[1151] que sa gestion nécessite. Selon les termes de Roger Heim, président du Comité, son objectif était de « *confronter les différents aspects d'une même question, mettre en présence les intérêts particuliers légitimes et les intérêts scientifiques et culturels de la Réserve et s'efforcer de trouver pour chaque cas une solution qui ait le consentement de tous* »[1152]. Il réunit pour cela élus, représentants de l'administration, scientifiques et usagers du territoire (chasseurs, agriculteurs, industrie du sel).

Avec la Commission Consultative des Réserves Artistiques et Biologiques de la Forêt de Fontainebleau, il fait partie des premières institutions de participation destinées à gérer un espace naturel. Ces initiatives dénotent par ailleurs la volonté de la part des protecteurs de la nature de concilier, dans un esprit de consensus, les différents usages des milieux naturels. C'est par ailleurs une

[1148] Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales.
[1149] « *L'expérience nous a montré qu'on ne peut pas ouvrir la Réserve au tourisme, surtout au tourisme collectif. […] Les beautés et les secrets de la Réserve ne se livrent qu'au voyageur solitaire qui circule en Camargue au gré de sa fantaisie ou de son instinct de naturaliste.* » Clément Bressou, séance du 24 avril 1954 du Comité Consultatif Local de la Réserve Naturelle de Camargue (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).
[1150] Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales.
[1151] Roger Heim, séance du 24 avril 1954 du Comité Consultatif Local de la Réserve Naturelle de Camargue (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).
[1152] Roger Heim, séance du 24 avril 1954 du Comité Consultatif Local de la Réserve Naturelle de Camargue (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).

pratique qui s'est généralisée dans nos politiques contemporaines de conservation de la biodiversité, que cela soit pour les réserves naturelles ou les zones Natura 2000.

C'est au sein de ce Comité local que fut finalement adoptée la décision définitive quant à l'avenir de cette route touristique. Le rapport de Louis-Philippe May à la direction générale de l'Architecture sur ce dossier fait en effet état, lors de cette réunion, de longues négociations avec les conseillers généraux Charles Privat et Roger Delagnes, respectivement maires d'Arles et des Saintes-Maries-de-la-Mer, pour aboutir à un compromis concernant la route touristique qui passerait au nord du Vaccarès :

> « *[…] à la suite de longs débats qui se développèrent au cours de cette réunion le principal défenseur du projet de consolidation de la digue à la mer, qui était en réalité M. Delagnes, a fini par s'incliner devant les arguments qui ont été soutenus contre sa thèse et le procès-verbal de cette réunion a pu faire état […] "MM. Privat et Delagnes, conjointement, déclarent abandonner l'aménagement de la digue de la mer pour la circulation et envisagent de reporter les crédits obtenus sur la mise en état des routes existantes, par exemple celle passant par Salin de Badon et longeant le Vaccarès à l'Est et au Nord."* » Lettre du 16 juin 1954 du Conservateur des Monuments Historiques de Provence et de Corse au directeur général de l'Architecture[1153].

Il nous semble que la présence au sein de ce comité d'élus locaux et de défenseurs des intérêts biologiques et paysagers de la Camargue a facilité l'adoption d'un compromis. Contrairement au CNPN, ce comité consultatif bénéficie en effet d'une composition qui permit aux naturalistes de faire entendre leurs voix directement auprès des élus. Cet accord sembla satisfaire Clément Bressou qui, suite à la demande du bureau des sites, jugea inutile une nouvelle intervention du CNPN sur le dossier dont l'avis semble finalement plutôt requis en dernier lieu, lorsqu'il s'agit de faire pression sur une option qui ne conviendrait pas aux naturalistes du CNPN.

Le conservateur régional continua de suivre le dossier qui fut, selon ses informations, officiellement écarté par le Conseil Général en 1955 :

> « *En suite à la dernière lettre en date du 16 juin 1955 que j'ai eu l'honneur de vous adresser au sujet du projet d'établissement d'une route empruntant la digue le long du littoral de la Camargue, je puis vous informer que le projet a été abandonné, comme le Service le souhaitait. Les crédits attribués par le Conseil Général pour cette opération ont été reportés sur d'autres projets.* » Lettre du 11 octobre 1955 du Conservateur des Monuments Historiques de Provence et de Corse au directeur général de l'Architecture[1154].

Suite à l'avis pris en urgence du CNPN en 1951 sur ce projet de route touristique, les intérêts naturalistes ont dans ce dossier semble-t-il surtout bénéficié d'une négociation locale réussie.

2. La recherche pétrolière dans l'étang de Vaccarès et à sa périphérie (1960-1962) : une influence qui dépasse le seul périmètre des sites classés

2.1. Le classement à l'inventaire des Sites : une procédure qui conduit à l'implication de l'administration des Sites et du CNPN

Dans une lettre du 3 août 1960, le bureau des sites reçoit une lettre de la Compagnie d'Exploration Pétrolière (CEP) pour un projet de recherche d'hydrocarbures dans l'étang du Vaccarès (voir Figure

[1153] Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales.
[1154] Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales.

22). Conformément à la législation sur les sites, la CEP sollicita la « *bienveillance* » [1155] de l'administration pour délivrer la dérogation nécessaire à la conduite de leur projet. A l'intérieur du périmètre de ces sites classés, et comme nous l'avons déjà mentionné, la modification de l'état des lieux ou de l'aspect d'un site nécessitait en effet une « *autorisation spéciale donnée par le ministre des beaux-arts* »[1156].

Le projet de la CEP consistait dans un premier temps à forer plusieurs trous à des profondeurs variables pour y placer des charges explosives. Après leur déclenchement, l'objectif est de mesurer, à l'aide d'un sismographe, le tremblement produit pour identifier la nature du sous-sol. Plusieurs véhicules devaient donc aussi pénétrer sur le site classé pour y effectuer les travaux préparatoires et les mesures. Selon la demande de la CEP, de tels travaux « *ne nuiraient en aucune façon aux intérêts du site et de la Réserve* » et, seulement un mois après le passage, « *il n'en résulterait aucune trace* »[1157].

Comme l'illustre sa réponse au ministère de l'Industrie, chargé d'encadrer les permis de recherche d'hydrocarbure, la direction générale de l'Architecture n'est cependant pas du même avis :

> « *J'ai l'honneur de vous faire connaître que quelles que soient les raisons techniques invoquées par la Compagnie d'Exploration Pétrolière, la prise en considération de sa demande appelle de ma part les plus expresses réserves.*
> *Vous n'ignorez pas en effet toute l'importance que j'attache au maintien des conditions biologiques et naturelles qui font de l'étang du Vaccarès une réserve exceptionnelle de flore et de faune.*
> *Si grandes que puissent être les précautions prises lors des recherches, elles ne manqueront pas à coup sûr d'apporter un trouble grave dans le fonctionnement de la réserve et, en particulier, d'en modifier très sensiblement les conditions de vie de la faune aquatique qui peuple le Vaccarès en risquant de provoquer son départ massif.* » Lettre du 14 septembre 1960 du Secrétaire d'État chargé des Affaires Culturelles au ministre de l'Industrie[1158].

Comme l'illustre cette réponse, c'est donc directement la direction générale de l'Architecture qui défendit les considérations biologiques. Or, comme le suggère l'intervention du secrétaire d'État des Affaires Culturelles, la prise en compte des enjeux associés à la faune et la flore est susceptible de changer la donne du problème initialement exposé par la CEP.

Si la demande de dérogation de la CEP, constituée d'une simple lettre, ne mettait l'accent que sur d'éventuels impacts paysages par ailleurs jugés temporaires, la prise en considération du dérangement causé par les explosions sur la faune est susceptible d'avoir des impacts non pris en considération par la compagnie. Moins outillé pour juger de ce type d'impact, la direction générale de l'Architecture décida de faire appel aux membres du CNPN pour évaluer les dangers causés par ce projet sur la faune. Le sujet fut ainsi inscrit à l'ordre du jour de la séance du 14 octobre 1960 du CNPN.

En vue de la séance, à laquelle fut présent un représentant de la direction des carburants du ministère de l'Industrie, le président de la SNPNAF, Jean-Baptiste de Vilmorin, élabora un rapport mesurant l'impact d'un tel projet sur la réserve naturelle. En plus d'une « *objection de principe* » lié au

[1155] Lettre du 3 août 1960 de la Compagnie d'Exploration Pétrolière au ministère des Affaires Culturelles, service des Sites (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).
[1156] Article 12 de la loi du 2 mai 1930 (J.O.R.F. du 4 mai 1930, p.5004).
[1157] Lettre du 3 août 1960 de la Compagnie d'Exploration Pétrolière au ministère des Affaires Culturelles, service des Sites (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).
[1158] Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales.

souhait d'interdire « *toute pénétration et utilisation technique ou industrielle aux activités de la Réserve* »[1159], trois arguments furent avancés pour s'opposer à un tel projet.

Le premier fut celui du dérangement causé à l'avifaune et par voie de conséquence aux résultats des recherches scientifiques conduites dans ce lieu. En plus des impacts causés au patrimoine naturel, les naturalistes mirent ainsi en avant les conséquences d'un tel projet sur les observations scientifiques futures.

Deuxièmement, ils soulignèrent les conséquences néfastes de ces explosions sur l'hydrographie. L'étang du Vaccarès est en effet présenté comme « *la clef de l'hydrographie de toute la Camargue* »[1160] avec des circulations souterraines, dans des couches sableuses, d'eau douce et d'eau salée dont certaines communiquent directement avec la mer. Pour la SNPNAF, « *le bouleversement de toutes ces couches par de nombreuses explosions risque d'avoir des conséquences très graves et imprévisibles* »[1161]. La modification de la salinité des eaux pourrait avoir des impacts non-évalués par la CEP.

Le rapport évoqua enfin « *la mort de très nombreux poissons adultes et d'alevins* »[1162], modifiant ainsi l'état des populations de poissons à l'intérieur de la réserve.

Clément Bressou, chargé de rapporter le dossier devant le CNPN élabora un rapport complémentaire. Reprenant les arguments de celui de Jean-Baptiste de Vilmorin, président de la SNPNAF, il indiqua par ailleurs un argument supplémentaire destiné à s'opposer au projet de la CEP, celui de l'exploitation en cas de résultats positifs de l'exploration :

> « *Une observation préalable parait s'imposer […]. Un programme d'exploration n'a évidemment de sens que s'il prépare un programme d'exploitation. […]*
> *Le processus envisagé par la C.E.P., quelles que soient les précautions prises – dont, au surplus, la durée a été sans doute sous-estimée – ne manqueraient pas d'avoir une influence néfaste sur la faune de la région, de l'avifaune en particulier.* » Rapport de Clément Bressou pour la séance du 14 octobre 1960 du CNPN[1163].

L'expertise produite par ces deux rapports intégre ainsi différents types d'impacts non mesurés par la CEP. En ajoutant ces dimensions supplémentaires à l'évaluation des impacts du projet, les membres du CNPN jugèrent nécessaire de rejeter la demande d'autorisation présentée par la CEP. Néanmoins, et probablement pour donner un poids plus important à cette décision en raison de l'absence de prérogative légale du CNPN pour juger des impacts sur un site, Clément Bressou estima nécessaire la convocation de la Commission Supérieure des Sites sur le sujet[1164].

C'est Gustave-Henri Lestel (pour plus d'informations, voir Chapitre 4) qui se chargea de rapporter le dossier devant la Commission Supérieure des Sites le 3 février 1961. Après avoir présenté les caractéristiques générales et informé l'assemblée de l'avis du CNPN, la Commission Supérieure des

---

[1159] Rapport de Jean-Baptiste de Vilmorin pour la séance du 14 octobre 1960 du Conseil National de la Protection de la Nature (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).
[1160] *Ibid*.
[1161] *Ibid*.
[1162] Rapport de Jean-Baptiste de Vilmorin pour la séance du 14 octobre 1960 du Conseil National de la Protection de la Nature (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).
[1163] Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales.
[1164] Séance du 15 octobre 1960 du CNPN (Fonds 20070642/1 disponible aux archives nationales).

Sites approuva à l'unanimité les conclusions de son rapport et émis un « *avis nettement défavorable à toutes recherches d'hydrocarbures dans l'étang de Vaccarès* »[1165].

Suite aux avis négatifs de ces deux commissions consultatives, le directeur général de l'Architecture, « *Approuvant entièrement les avis exprimés par ces deux assemblées* »[1166], ne donna pas suite à cette demande de dérogation formulée par la CEP.

2.2. Une influence susceptible de dépasser le strict périmètre des sites classés

La seconde demande d'exploitation pétrolière qui fit l'objet d'une discussion au CNPN et fut archivée par la direction générale de l'Architecture en Camargue concerne le domaine de l'Amarée (voir Figure 22).

A l'époque, le domaine était la propriété du vicomte Louis de Gourcuff qui s'opposait à l'arrangement à l'amiable proposé par la CEP pour réaliser ces travaux de prospection sismique sur ses terrains. Mentionnons par ailleurs que ces terrains se trouvaient semble-t-il en instance de classement devant la Commission Départementale des Sites[1167]. Le propriétaire des terrains profita d'ailleurs d'une telle situation pour impliquer dans cette affaire la direction de l'Architecture, dont on peut raisonnablement penser qu'il connaissait d'avance l'opinion :

> « *Si vous obtenez l'autorisation des Affaires Culturelles (sites) et que vous preniez les arrangements nécessaires avec le fermier, je ne m'opposerai pas à ce que vous procédiez à vos travaux de prospection sismique d'autant plus que cette autorisation ne saurait vous être refusée.* » Lettre du 24 septembre 1962 de Louis de Gourcuff à la Compagnie d'Exploration Pétrolière[1168].

Les derniers mots font ici référence à la confiance avec laquelle la CEP semble aborder le dossier et qui transparaît dans la demande envoyée au Conservateur Régional des Bâtiments de France, Paul Pontus :

> « *Nous ne pensons pas que votre administration puisse nous refuser cette autorisation, attendu :*
> - *Qu'il s'agit de travaux de courte durée, chaque opération étant limitée à quelques heures […]*
> - *Qu'aucune trace de nos opérations ne subsisterait après le passage de nos équipes*
> - *Que nos travaux ne porteraient aucune atteinte au caractère du domaine*
>
> *En conséquence, nous espérons que vous accepterez d'examiner avec bienveillance, cette affaire, et nous donner très prochainement votre accord pour l'exécution des travaux que nous considérons comme indispensables pour mener à bien la tâche qui nous est impartie et dont l'intérêt national ne vous échappera pas.* » Lettre du 1er octobre 1962 de la Compagnie d'Exploration Pétrolière au Conservateur Régional des Bâtiments de France Pontus[1169].

C'est fut donc grâce à l'instance de classement que le conservateur Régional des Bâtiments de France indiqua à la CEP « *ne pas voir d'un œil favorable le projet présenté* »[1170]. Face à ce refus, la CEP s'adressa alors directement à la direction générale de l'Architecture en adoptant une nouvelle stratégie destinée à montrer la magnanimité dont elle fait preuve sur ce dossier :

[1165] Séance du 3 février 1961 de la Commission Supérieure des Sites (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).
[1166] Lettre du 11 février 1961 du directeur général de l'Architecture à la direction des Carburants du ministère de l'Industrie (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).
[1167] Informations obtenues dans la lettre du 15 octobre 1962 du Conservateur Régional des Bâtiments de France Pontus à la Compagnie d'Exploration Pétrolière (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).
[1168] Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales.
[1169] Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales.
[1170] Lettre du 15 octobre 1962 Conservateur Régional des Bâtiments de France Pontus à la Compagnie d'Exploration Pétrolière (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).

« *Nous ne pensons pas que l'autorisation de votre Administration soit actuellement nécessaire, puisque à notre connaissance le domaine de l'Amarée n'a fait, jusqu'à présent, l'objet que d'une proposition de classement et qu'il n'est pas encore déclaré "zone protégée".*
Cependant, si du point de vue juridique, la seule autorisation du propriétaire est suffisante pour nous permettre d'opérer, nous souhaiterions, afin d'éviter tout différend, obtenir de votre Administration un "avis favorable" ou à défaut, de bien vouloir nous préciser qu'une autorisation de votre Administration n'est pas nécessaire pour l'exécution des travaux projetés. » Lettre du 29 octobre 1962 de la Compagnie d'Exploration Pétrolière à la Direction de l'Architecture, service des Sites[1171].

Comme l'indiquait cette lettre, le site de l'Amarée ne faisait en effet pas partie du périmètre classé à l'inventaire des sites et ne nécessitait donc légalement aucune autorisation de la part de l'administration des Sites.

Malgré tout, et de manière analogue à la demande d'autorisation précédente (voir plus haut), la direction générale de l'Architecture décida de soumettre le dossier au CNPN pour juger des suites à donner à ce projet. Lors de sa réunion du 7 novembre 1962, les membres du Conseil, en plus de demander le classement de toute la Camargue en réserve naturelle, adoptèrent sans surprise un avis négatif sur le projet d'exploration pétrolière au sein de cette zone. Fort de ce soutien, le directeur général de l'Architecture refusa donc une fois encore la demande de la CEP, et ce bien que la zone fut située hors d'un site classé.

A noter que le domaine de l'Amarée ne fit pas l'objet d'un classement au titre des sites mais bénéficia seulement quelques mois plus tard de l'inscription de l'ensemble de la Camargue à l'inventaire des Sites[1172] (voir Figure 22). Il n'a pas été possible de déterminer la suite qui fut donnée à ce dossier par la CEP qui ne nécessitait semble-t-il pas l'avis de la direction de l'Architecture mais seulement l'accord du propriétaire. Dans tous les cas, ce cas illustre bien le souhait de l'administration des Sites de dépasser le seul périmètre des sites classés et l'intérêt pour protéger plus aisément un milieu du classement.

3. Le projet d'émetteur de la Radiodiffusion-Télévision Française (RTF) (1962) : la construction d'une contre-expertise naturaliste

Le dernier projet d'équipement discuté au CNPN et sur lequel nous nous penchons dans cette partie consistait en la construction d'un centre émetteur de radiodiffusion sonore « *susceptible d'atteindre l'Algérie de jour et de nuit tout en desservant la zone de Provence* »[1173]. Le projet revêtait probablement un caractère d'importance en raison des évènements liés à la guerre d'Algérie se déroulant en parallèle de la demande initiale.

En ce qui concerne les caractéristiques de l'infrastructure, celle-ci nécessitait 80 hectares pour l'installation de quatre pylônes de 250 mètres de haut[1174]. On apprend par ailleurs d'après un membre de la Radiodiffusion Télévision Française (RTF), établissement public chargé par le Gouvernement

[1171] Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales.
[1172] Arrêtée d'inscription de la Camargue en date du 15 octobre 1963.
[1173] Réunion du 3 mai 1962 du Comité de Coordination des Télécommunications (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).
[1174] Fiche projet de la Station radioélectrique envoyé dans la lettre du Comité de Coordination des Télécommunications pour une réunion du CORESTA (Comité d'Etude de la Répartition géographique des stations Radioélectriques) pour la consultation interministérielle sur le projet (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).

d'assurer la mise en œuvre du projet, l' « *impératif absolu* » selon lequel « *la station ait les pieds dans l'eau salée* »[1175], probablement pour des raisons techniques. Le lieu initialement projeté pour un tel projet se situait alors au sud-est de l'étang du Vaccarès, proche du site classé et de la réserve naturelle de la SNPNAF, au niveau des marais du Pèbre (voir Figure 22).

C'est par l'intermédiaire du Comité de Coordination des Télécommunications[1176] (CCT) que le ministre d'État chargé des Affaires Culturelles fut prévenu le 10 janvier 1962 d'un tel projet lors de la consultation interministérielle sur le sujet. Le Conservateur Régional des Bâtiments de France, probablement chargé du dossier par la direction générale de l'Architecture, émit un avis défavorable au projet de la RTF le 17 janvier. Il se mit par ailleurs en contact avec les services régionaux de la RTF pour trouver une solution alternative et préserver cet « *ensemble remarquable non seulement en raison de sa beauté propre mais encore en tant que réserve naturelle botanique et zoologique, particulièrement à l'abri des troubles de la vie moderne* »[1177]. La direction générale de l'Architecture fit sienne la position de son service territorial et en informa par lettre le CCT le 23 janvier qui convoqua une nouvelle réunion interministérielle courant février.

Le Conservateur Régional des Bâtiments de France se chargea de lancer les études locales. Il réunit notamment le 9 février « *[… l'] Ingénieur Général de la Radiodiffusion Télévision Française, et les représentants locaux de cette Administration ainsi que MM. Talon et Hoffmann, délégués par la Réserve Naturelle de Camargue* » pour trouver des solutions alternatives à l'emplacement initialement défini par la RTF. Au cours de cette réunion, différentes options ont ainsi pu être envisagées pour éloigner le centre émetteur de Camargue mais rapidement écartées en raison de différentes contraintes (navigation aérienne, nature du sol, conditions d'émission défavorables). Ces contraintes réduisirent les alternatives à la zone située entre la réserve naturelle et le Grand Rhône.

Dans ce cadre, les délégués de la réserve naturelle de Camargue proposèrent, en solution de repli, deux nouvelles pistes permettant semble-t-il à la fois de prendre en compte les différentes contraintes posées par l'installation et le fonctionnement de cet émetteur et d'éloigner l'infrastructure de la réserve. Ils proposèrent ainsi que des études soient réalisées sur les sites du Grand Badon ou de la ferme de Jacquines (voir Figure 22).

Le conservateur, dans son rapport à la direction générale de l'Architecture, se révéla optimiste quant à l'adoption d'un compromis entre les naturalistes et les ingénieurs de la RTF :

> « *La poursuite d'une recherche donnant satisfaction aux naturalistes et aux techniciens me paraît parfaitement possible, à condition que ces derniers puissent tester rapidement un certain nombre d'autres terrains dans la région que je viens d'indiquer.*
> *Je suis convaincu que ces quelques recherches supplémentaires seront, au point où en est actuellement la prospection, extrêmement fructueuses et permettrons de trouver un emplacement qui, tout en donnant satisfaction aux exploitants, sauvera une réserve naturelle qui forme, d'ores et déjà, un parc national constitué, susceptible de rivaliser par son intérêt scientifique et sa beauté avec les réalisations étrangères les plus réputées.* » Lettre du 10 février 1962 du Conservateur Régional des Bâtiments de France Pontus au bureau des Sites[1178].

[1175] Le Général Leschi, Radiodiffusion Télévision Française, Réunion du 3 mai 1962 du Comité de Coordination des Télécommunications (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).
[1176] Créé par le décret n° 45-311 du 2 mars 1945, ce comité joue un rôle consultatif et technique en matière de télécommunication et dans les domaines connexes.
[1177] Lettre du 17 janvier 1962 du Conservateur Régional des Bâtiments de France Pontus au bureau des Sites (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).
[1178] Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales.

Ces informations supplémentaires et la nécessité de conduire de nouvelles études conduisirent au report de la réunion interministérielle sur le sujet. Malgré ce report, les études sur les deux sites proposés par les naturalistes de la SNA n'eurent pas le temps d'être menées, « *en raison des conditions atmosphériques particulièrement défavorables* »[1179]. Les techniciens de RTF proposèrent tout de même cinq nouveaux sites pour l'implantation future du centre émetteur.

Pour préparer cette réunion interministérielle, le conservateur régional des Bâtiments de France se chargea pour la direction de l'Architecture de l'élaboration d'un rapport destiné à évaluer ces différentes options. Trois sites furent éliminés rapidement en raison d'une plus grande proximité avec la réserve que le site initialement projeté par les ingénieurs de la RTF pour implanter l'émetteur. Une quatrième option n'aurait, pour le conservateur, « *d'autre mérite à nos yeux que de se rapprocher du précédent […] tout en laissant autour de l'Etang du Vaccarès une zone tampon, trop modeste à notre avis* »[1180]. La dernière option, celle du Clos du Lièvre (voir Figure 22), « *remplirait les conditions requises au point de vue conductibilité et même site* »[1181], mais serait trop proche des habitations. Le conservateur ne fut donc favorable à aucune de ces propositions, la priorité restant la défense d'« *une zone de protection de 5 à 6 Km autour du Vaccarès, appuyée sur l'idée de pré-parc autant que sur celle de protection des espèces animales et végétales* »[1182].

Si nous n'avons pas eu accès au compte rendu de la réunion interministérielle, il semble donc que la direction générale de l'Architecture ait suivi cet avis et prit une position destinée à éviter complètement la Camargue. Pour François Sorlin, représentant la direction de l'Architecture, c'est d'ailleurs l'ensemble du projet qui serait à revoir. Il existerait selon lui, « *le long du littoral méditerranéen, depuis la frontière espagnole jusqu'à la frontière italienne, une série d'emplacements présentant les mêmes caractères géographiques et physiques* »[1183] que la Camargue et qui pourrait répondre aux impératifs du projet. Il proposa alors de s'intéresser soit à une implantation plus à l'est, au niveau du Grand-Rhône, soit à l'ouest du Petit-Rhône.

Lors de la réunion finalement tenue en mars du CCT, aucun compromis ne fut trouvé et c'est finalement le Premier ministre de l'époque, Michel Debré, qui écarta l'option d'installer le centre émetteur en Camargue[1184]. Les arguments des naturalistes, défendus par la direction générale de l'Architecture, auraient donc dans un premier temps porté leurs fruits.

Lors de la réunion suivante du CCT, suite aux propositions de la RTF et du service militaire de la circulation aérienne et malgré l'arbitrage du Premier ministre, le président fit néanmoins le choix de reprendre toutes les options envisageables, y compris celles d'implanter le centre en Camargue. Le service militaire de la circulation aérienne se proposa en effet l'étude d'une implantation à l'est du

[1179] Lettre du 17 février 1962 du Conservateur Régional des Bâtiments de France des Bouches-du-Rhône Pontus au bureau des sites (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).
[1180] *Ibid*.
[1181] *Ibid*.
[1182] *Ibid*.
[1183] Note de François Sorlin probablement jointe à une lettre envoyée le 19 février 1962 à la direction de l'Aménagement du Territoire du ministère de l'Equipement (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).
[1184] L'information à propos de cet arbitrage est mentionnée lors de la réunion du 3 mai 1962 du Comité de Coordination des Télécommunications (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales). Un tel arbitrage est confirmé dans la lettre du 18 juin 1962 du directeur de cabinet du ministre d'État chargé des Affaires Culturelles au Premier ministre (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales). Il n'a pas été possible de déterminer les raisons de cet arbitrage à partir des archives consultées.

Petit Rhône (voir Figure 22). François Sorlin, représentant la direction de l'Architecture, exprima alors son opposition, basée sur des considérations ornithologiques :

> « *Monsieur Sorlin s'y oppose car c'est là la zone où les flamants protégés nidifient pour ensuite émigrer dans la zone Ouest. Le danger présenté par les haubans pour les jeunes oiseaux est certain et il cite à ce propos l'exemple d'une station des U.S.A. qui a entraîné la mort de milliers de volatiles.* » Réunion du 3 mai 1962 du Comité de Coordination des Télécommunications[1185].

En l'absence de quantification ou au moins d'évaluation des impacts, cet argument naturaliste fut néanmoins jugé trop vague aux yeux du président du CCT pour constituer un argument sérieux susceptible de remettre en question l'implantation du centre émetteur :

> « *Le Président demande à Monsieur Sorlin d'appuyer son observation sur des éléments chiffrés ou approximatifs. Si, en effet, compte tenu des situations respectives des installations projetées et des lieux de nidification il apparaissait que celles-ci ne peuvent contrarier qu'une très faible proportion des vols des jeunes oiseaux, l'objection aurait beaucoup moins de force que dans l'hypothèse contraire.* » Réunion du 3 mai 1962 du Comité de Coordination des Télécommunications[1186].

Le représentant de l'administration des Sites se trouva d'ailleurs bien démuni pour défendre cette position :

> « *M. Sorlin n'estime pas possible de s'appuyer actuellement sur des statistiques en vue de déterminer le pourcentage des risques de destruction*. » Réunion du 3 mai 1962 du Comité de Coordination des Télécommunications[1187].

En l'absence d'une expertise spécifique destinée à évaluer les impacts potentiels des projets d'aménagement, les arguments basés sur des considérations biologiques ne semblent pas pouvoir peser dans ces négociations interministérielles. Au cours de ces réunions, les enjeux biologiques doivent être présentés sous forme chiffrés pour pouvoir être pris au sérieux.

Les représentants de la RTF furent pour leur part largement favorable au site d'Amphise à proximité duquel les premières études avaient été menées (voir Figure 22). Ils se révélèrent néanmoins ouverts à l'idée de le placer en Petite Camargue, au niveau de la Pinède (voir Figure 22), et ce malgré l'existence d'« *inconvénients importants* »[1188] liés au délai d'alimentation en énergie demandé par l'Électricité de France dans cette zone.

Sur ce dossier, l'administration des Sites reçu néanmoins un soutien de poids, celui du ministère de l'Équipement et de sa direction de l'aménagement du territoire, représentée par François Rouge. Le ministère était à l'origine depuis 1959 d'un décret visant à protéger certaines zones du littoral Provence-Côte-d'Azur[1189]. L'objectif d'un tel décret était de définir des zones au sein desquels le département pourrait exercer un droit de préemption en vue de « *préserver le caractère du littoral* ». Ces zones, définies par l'arrêté du 30 mars 1960[1190], comprenait une partie de la Camargue qui faisait donc déjà l'objet d'une attention particulière du ministère de l'Équipement. Ces deux administrations marcheront par la suite main dans la main pour s'opposer au projet.

[1185] Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales.
[1186] Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales.
[1187] *Ibid*.
[1188] Réunion du 3 mai 1962 du Comité de Coordination des Télécommunications (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).
[1189] Décret n° 59-768 du 26 juin 1959.
[1190] J.O.R.F. du 1er avril 1960, p.3018-3019.

Pour tenter de définir un compromis, le président demanda d'une part « *à la Direction de l'Architecture et à la Direction de l'Agriculture de se livrer à l'examen des deux risques : pylônes et vols* », et ce malgré la remarque précédente de François Sorlin sur les difficultés à fournir une évaluation de ces impacts. D'autre part, les représentants de l'Architecture et de l'Équipement furent invités à « *saisir dans les plus brefs délais leurs comités consultatifs […] en leur demandant de se prononcer sur l'utilisation éventuelle* »[1191] des sites proposés par la RTF (Amphise et Pinède), à savoir respectivement le CNPN et le Comité de Sauvegarde du Littoral de la Provence et de la Côte d'Azur.

Le CNPN fut par conséquent saisi le 4 juin 1962. Ce fut Roger Heim, souvent impliqué dans les projets de protection de la Camargue (voir plus haut, notamment sa participation au Comité consultatif de la réserve naturelle) qui se chargea d'élaborer un rapport sur la situation. Ce rapport est intéressant car il fournit un témoin rare de la manière dont les impacts sur la nature des projets d'équipement pouvaient être évalués et présentés pour espérer intégrer les enjeux naturalistes dans les procédures d'aménagement.

Rappelant le caractère unique de la Camargue du point de vue biologique[1192], l'intérêt précoce des protecteurs de la nature pour ce lieu, ainsi que sa réputation à l'échelle internationale, Roger Heim se révéla sans surprise largement défavorable à l'implantation des pylônes à proximité de la Camargue. Le site de la Camargue lui permet d'ailleurs de faire de cette problématique une cause internationale :

> « *L'implantation de la station prévue et de ses quatre pylônes haubanés de 210 mètres de haut au voisinage de cette réserve entraînera des conséquences qui ne peuvent que ruiner l'œuvre accomplie, supprimer toute possibilité ultérieure d'études, soulever les protestations des autres pays européens intéressés directement dans le maintien intégral de la réserve puisque les oiseaux migrateurs appartiennent aussi à leurs territoires respectifs, bref détruire un sanctuaire-refuge dont la disparition irréversible marquera un abandon et une défaite dans la défense d'une cause dont nous sommes responsables devant l'avenir de même que nos prédécesseurs l'ont été devant nous.* » Rapport de juin 1962 de Roger Heim concernant la construction d'une station de la R.T.F. en Camargue et les problèmes qu'elle pose en ce qui concerne la protection de la nature[1193].

Sans se lancer dans une quantification précise des impacts qui pourraient être causés par un tel projet, les observations scientifiques issus des travaux de la SNPNAF en Camargue fournissent tout de même un certain nombre de chiffres quant à la richesse ornithologique du site :

> « *Aujourd'hui, on peut dire, pour ne citer que quelques chiffres, qu'au mois de Janvier 150.000 anatidés, en grande partie des canards, se reposent avant de reprendre leurs vols en bandes serrés, qu'à l'étang de Monro on peut en compter 50.000, que les flamants d'autre part constituent la plus spectaculaire concentration aviaire de toute cette faune ; ils trouvent en Camargue leurs possibilités d'accouplement et de reproduction, intéressant 5 à 6.000 de ces oiseaux qui sillonnent sans cesse les régions de Galabert, la Digue à la Mer, l'étang des Launes […]. En outre, on peut mentionner dans ces étangs, 3.000 avocettes, 4.000 aigrettes garzettes,*

[1191] Réunion du 3 mai 1962 du Comité de Coordination des Télécommunications (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).

[1192] « *La Camargue constitue un milieu d'exception dont l'originalité profonde s'applique en effet à la richesse des microclimats qui le composent et plus particulièrement à l'abondance des oiseaux, surtout migrateurs, qui ont découvert en cette immense étendue leurs meilleures possibilités d'escale, de reproduction et de ponte*. » Rapport de juin 1962 de Roger Heim concernant la construction d'une station de la R.T.F. en Camargue et les problèmes qu'elle pose en ce qui concerne la protection de la nature (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).

[1193] Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales.

des échassiers, des chevaliers, des crabiers, et, au sud de l'Impérial, des sternes qui pêchent là où ils nichent. » Rapport de juin 1962 de Roger Heim concernant la construction d'une station de la R.T.F. en Camargue et les problèmes qu'elle pose en ce qui concerne la protection de la nature[1194].

Probablement pour rassurer le CCT et son besoin d'évaluation et de quantification, il évoqua tout de même l'existence de « *statistiques diverses, soit au voisinage des phares (Ouessant), soit dans la proximité de stations de radio analogues (U.S.A.)* » prouvant l'effet négatif futur du centre émetteur sur les oiseaux.

Au sein de son argumentaire, il ne manqua pas non plus de rallier un certain nombre d'acteurs à sa cause. Les chasseurs seraient de potentielles victimes en supprimant les conditions nécessaires à la nidification des oiseaux d'eau. Les scientifiques pâtiraient évidemment d'un tel projet alors qu'ils ont su ériger la Camargue en véritable laboratoire à ciel ouvert. Enfin, les touristes, dont le nombre toujours croissant dénote l'intérêt du public pour « *la vie sauvage dont la Camargue est le siège* »[1195], se désintéresseraient de cette zone si le projet devait être mené à son terme. Pour toutes ces raisons, l'implantation du centre émetteur en Camargue est donc jugée inenvisageable.

Roger Heim ne se contente cependant pas uniquement de construire un argumentaire destiné à légitimer un avis défavorable sur ce projet mais propose aussi trois nouvelles options. Celle qu'il envisage à l'est du Grand-Rhône est présentée comme « *plus aisément réalisable* » et aurait par ailleurs déjà fait l'objet d'une réunion entre des représentants de l'administration des Eaux et Forêts[1196] et la RTF. Pour espérer peser dans cette décision, les naturalistes sont donc force de propositions. Résultat de réunions préliminaires sur le terrain, l'élaboration de ces solutions alternatives reste à la charge des protecteurs qui tentent de trouver des alternatives plus favorables à la faune, la flore et plus généralement les milieux naturels.

Compte-tenu de l'investissement de Roger Heim et des naturalistes de la SNPNAF dans ce dossier, on peut comprendre que les membres du CNPN n'aient pu traiter qu'une trentaine de dossiers entre 1947 et 1971. Rappelons en effet que ce travail, bien qu'il bénéficie du soutien de l'administration des Sites, ne constituent pas le cœur de métier de ces naturalistes qui occupent bien souvent des postes de chercheurs dans des universités ou des instituts de recherche[1197]. L'intégration des enjeux naturalistes se fait donc de manière volontaire et bénévole par ces acteurs attachés particulièrement à certains territoires.

Lors de sa séance de juin 1962 au cours de laquelle le rapport fut présenté, les membres du CNPN se rallièrent à la position de Roger Heim. La direction générale de l'Architecture se chargea de transmettre le vœu du CNPN au CCT et le cabinet du ministre des Affaires Culturelle intervint auprès du nouveau Premier ministre, Georges Pompidou, ne manquant pas de rappeler la décision de son prédécesseur :

« *Je me permets de vous rappeler que ce problème a déjà été posé à votre prédécesseur vers la fin du mois d'avril dernier. Une décision avait alors été prise par M. Michel Debré, aux termes de laquelle aucune construction de centre de radiodiffusion ne pourrait être entreprise dans la Camargue entre le Rhône de Saint-Toman à l'Ouest et le Grand Rhône à l'Est.*

[1194] Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales.
[1195] Rapport de juin 1962 de Roger Heim concernant la construction d'une station de la R.T.F. en Camargue et les problèmes qu'elle pose en ce qui concerne la protection de la nature (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).
[1196] Probablement en raison du caractère boisé du site au sein duquel est pensé le nouveau projet d'implantation.
[1197] Voir Chapitre 4.

Cette décision est aujourd'hui remise en cause par les services de la Radiodiffusion Télévision Française qui prétendent ne pouvoir répondre aux instructions qui leur sont données par le Gouvernement, ni desservir les régions visées sans implanter leur Centre dans le territoire ainsi délimité. » Lettre du 18 juin 1962 du directeur de cabinet du ministre d'État chargé des Affaires Culturelles au Premier ministre[1198].

En dépit du vœu du CNPN, de cette intervention du cabinet, et sans attendre, comme il avait pourtant été convenu lors de la dernière réunion de la CCT, la consultation du Comité de Sauvegarde du Littoral de la Provence et de la Côte d'Azur, une lettre datée du 26 juin 1962 du secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé de l'information et envoyée au Préfet des Bouches-du-Rhône fait état d'une décision du Premier ministre de retenir le site de la Pinède.

Le caractère « secret » de cette lettre (voir Figure 23), suggère, nous semble-t-il le souhait de passer en force de la part du Secrétaire d'État chargé de l'information. Ce dernier demande en effet au préfet de procéder de manière urgente aux procédures administratives nécessaires à l'établissement du centre d'émissions alors même qu'aucun accord n'a été trouvé en réunion interministérielle.

La direction de l'Architecture fut néanmoins rapidement informée des instructions données par le Secrétaire d'État chargé de l'information suite à une conversation téléphonique avec le préfet. Probablement mis au courant par le ministère des Affaires Culturelles[1199], le ministère de l'Équipement fit part au Premier ministre de son opposition, ainsi que de celle du Comité de Sauvegarde du Littoral de la Provence et de la Côte d'Azur consulté entre temps, sur le projet de la RTF[1200].

Si les archives ne font pas état des suites données à cette affaire, il semblerait que ce soit finalement sur la commune de Martigues (située plus à l'est de la Figure 22) qu'il fut décidé d'installer ce centre émetteur de radiodiffusion. L'alliance entre l'Architecture et l'Équipement sur ce dossier permit donc finalement d'éloigner ce centre émetteur d'un des sites les plus prestigieux de la protection de la nature en France. Le représentant du ministère de l'Equipement chargé du dossier, François Rouge, se vit d'ailleurs recevoir la médaille d'argent de la SNPN pour son « *rôle déterminant dans la lutte menée contre l'installation d'un centre émetteur de la R.T.F. en Camargue* » (SNPNAF, 1963, p.386).

[1198] Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales.

[1199] La lettre envoyée au Premier ministre par le ministère de l'Équipement est envoyée pour copie au ministère des Affaires Culturelles.

[1200] Lettre du 28 juin 1962 du ministre de la Construction au Premier ministre (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).

SECRETARIAT D'ETAT
AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE
CHARGÉ DE L'INFORMATION

(DT/60/ 606 /62)

N°2278

SECRET

N°5010
25.6.62

PARIS, LE 23 JUIN 1962

Le Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre
chargé de l'information,

à Monsieur le Préfet des Bouches-du-Rhône
MARSEILLE

OBJET.- Centre émetteur de radiodiffusion de CAMARGUE.

J'ai l'honneur de vous faire connaître que M. le Premier Ministre a décidé de retenir le site de "La Pinède" à 5 km à l'ouest des SAINTES-MARIES de la MER, pour l'implantation d'un centre émetteur de radiodiffusion devant permettre de desservir l'ALGERIE depuis la FRANCE.

En raison du caractère d'urgence que le Gouvernement attache à la réalisation de cette opération, je vous demande :

- de prendre, le cas échéant, à la demande du Directeur général de la R.T.F. ou de son délégué à MARSEILLE, tous arrêtés d'occupation temporaire des terrains ou d'utilisation de leurs accès tant pour l'édification des installations que pour la construction par l'E.d.F. des lignes d'alimentation en énergie électrique,

- de veiller à l'exécution dans les délais les plus rapides, des procédures administratives effectuées à l'échelon de vos services départementaux.

Je vous prie de bien vouloir me tenir informé des difficultés rencontrées dans la mesure où elles pourraient être génératrices de retard.

Le Secrétaire d'Etat
auprès du Premier Ministre
chargé de l'Information

Figure 23. Lettre du 26 juin 1962 du Secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé de l'information à l'attention du préfet des Bouches-du-Rhône.

4. Conclusion : Le CNPN, un appui convoqué en urgence pour légitimer l'opposition à des projets d'équipement et d'exploitation

Comme nous l'avons déjà mentionné, la Camargue est un site remarquable puisqu'elle constitue l'une des plus anciennes réserves naturelles de France (voir Chapitre 1). Elle bénéficie donc d'un intérêt particulier de la part des naturalistes, et notamment de la SNPN, qui semblent assurer une forme de surveillance quant aux projets d'aménagement susceptible d'impacter le site. Les liens entretenus entre la SNPN, le CNPN (sur ce point, voir Chapitre 2, Section 3 et Chapitre 4, Section 3) et l'administration des Sites furent déterminants dans l'inscription à l'ordre du jour de ces projets et leur traitement.

Dans le cas de la route du littoral, c'est bien Clément Bressou, membre de la SNPN, qui prévient l'administration des Sites d'un potentiel danger pour le site et qui propose la saisine du CNPN. Dans le cas des recherches d'hydrocarbures dans l'étang du Vaccarès, la direction de l'Architecture et le CNPN s'appuie sur les rapports de Clément Bressou et du président de la SNPN, par ailleurs membre de droit du CNPN, Jean-Baptiste de Vilmorin, qui élaborent une expertise naturaliste sur l'impact du projet sur le site scientifique. Dans les trois cas d'étude analysés, l'action conjointe à l'échelle locale des représentants de la SNPN et des services de la direction de l'Architecture semble déterminante dans le suivi des dossiers et l'élaboration de solutions alternatives aux projets proposés.

Dans le traitement de ces dossiers, le CNPN occupe une place particulière consistant à légitimer l'action de l'administration des Sites et de la SNPN en faveur de la protection de la Camargue. Dans le cas de la route du littoral, son avis est requis d'urgence par l'administration des Sites, sur la proposition de Clément Bressou, pour offrir à l'intervention de la direction de l'Architecture une reconnaissance supplémentaire. Dans les deux autres cas, son avis est sollicité pour valider les conclusions de rapports établis en dehors de son enceinte. Il permet alors de légitimer par une décision collective l'expertise produite respectivement par le président de la SNPN et Roger Heim. La présence au sein du CNPN de scientifiques reconnus par leurs pairs (sur ce point, voir Chapitre 4, Section 3) permet très probablement de donner un poids supplémentaire aux arguments exposés dans ces rapports.

Notons que la validation collective des conclusions des rapports produits par les naturalistes est probablement d'autant plus importante que ces derniers se basent en premier lieu sur des dires d'experts. Si les études menées en Camargue depuis les années 1930 permettent probablement de fournir les quelques données chiffrées avancées par les opposants à ces projets, les rapports que nous avons consultés ne comportent aucune source permettant de les justifier. Par ailleurs, les naturalistes semblent avoir bien du mal à quantifier les impacts de ces équipements sur la faune, la flore et les milieux naturels. Pour crédibiliser leur opposition, c'est pourtant à l'époque aux naturalistes de faire la preuve des conséquences néfastes de ces projets d'équipement ou d'exploitation.

Le projet de centre émetteur est tout à fait intéressant sur ce point. En l'absence de données sur les impacts susceptibles d'être causés par l'implantation des pylônes, leur expertise est disqualifiée par les acteurs en faveur du projet. Le seul état des lieux biologique du site et sa réputation ne semblent pas suffisants lors des réunions interministérielles pour espérer obtenir un arbitrage favorable. Il nous semble que cette demande est révélatrice de la transition qui va peu à peu s'opérer avec l'apparition de la procédure d'évaluation environnementale à partir de 1976. Pour contrebalancer les données techniques et chiffrées des promoteurs, les naturalistes devront peu à peu développer des méthodologies permettant de quantifier et comparer les impacts sur la nature avec les paramètres des ingénieurs. Le conseil et l'expertise des naturalistes devinrent ainsi de plus en plus important pour

l'administration des Sites pour négocier la protection de certains milieux face aux pressions aménagistes.

Comme nous avons pu le voir, la direction générale de l'Architecture fait en effet systématiquement référence à l'avis du conseil pour justifier sa propre position. Sans assurer une victoire quant à l'issue des négociations, la consultation du CNPN constitue un outil destiné à faire plier les autres administrations dans les négociations interministérielles. Il est par ailleurs intéressant de noter que malgré le classement en site, c'est bien le CNPN qui semble faire autorité sur la Camargue et non la Commission Supérieure des Sites. Le caractère emblématique de ce site pour les naturalistes y est très probablement pour quelque chose.

Les naturalistes et l'administration des Sites jouent donc un rôle déterminant et complémentaire dans l'opposition à ces projets d'aménagement. Si les naturalistes fournissent les éléments nécessaires dans les négociations, c'est bien l'administration des Sites qui porte le plus souvent cette opposition lors des réunions interministérielles destinées à arbitrer le devenir de ces projets. En raison du classement de la Camargue à l'inventaire des Sites, la direction de l'Architecture constitue bien l'acteur central des négociations avec les promoteurs des différents projets d'aménagement ou d'exploitation des milieux. C'est donc cette dernière qui est amenée à défendre les positions prises par les naturalistes de la SNPN et soutenues par le CNPN.

Comme nous l'avons vu dans le cas du projet d'exploration pétrolière au niveau du lieu-dit de l'Amarée ou dans celui du centre de radiodiffusion, l'influence de cette administration dépasse d'ailleurs le strict périmètre des sites classés. En dehors de procédure légale nécessitant la dérogation du ministre des Beaux-Arts, l'administration des sites fit bien valoir son avis sur ces deux projets. Comme nous l'avons vu dans la première section, cette influence n'est d'ailleurs pas spécifique à la Camargue et l'administration des Sites fut amenée à défendre les considérations biologiques sur des territoires que nous avons appelé « communs ».

Dans ces trois cas d'étude, la direction générale de l'Architecture a aussi pu compter sur l'action de ses conservateurs régionaux des Bâtiments de France. Celui chargé de l'affaire de la route touristique, Louis-Philippe May, rejoindra par ailleurs l'administration centrale du ministère des Affaires Culturelles et participera quelques années plus tard aux réunions du CNPN. Ces conservateurs, bien qu'ils n'aient probablement pas reçus de formation naturaliste [1201] sont sensibles à ces considérations naturalistes qu'ils mobilisent pour s'opposer à l'aménagement ou à l'exploitation de la Camargue.

Dans les cas présentés, les négociations furent probablement facilitées par le caractère particulier du site de la Camargue. Il est certain que l'investissement particulièrement important de différents naturalistes (Clément Bressou, Roger Heim, Jean-Baptiste de Vilmorin) fut déterminant dans l'issue de ces projets d'équipement et d'aménagement. Par ailleurs, les alliances ponctuelles, notamment avec le ministère de l'Équipement engagé dans un projet de protection de la côte littorale, ont facilité la prise en compte du point de vue de l'administration des Sites. Il n'est pas certain que sur des sites plus communs, les résultats de ces négociations aient été les mêmes.

Pour aller plus loin dans l'analyse du rôle qu'a pu jouer le CNPN dans ces projets d'aménagement, nous nous intéresserons dans la section suivante à un autre cas d'étude, celui d'une portion de l'Autoroute du Sud traversant la forêt de Fontainebleau.

[1201] Sur ce point, voir Chapitre 4, Section 2.

Section 3. L'Autoroute du Sud : le CNPN, un acteur parmi d'autres dans la contestation du projet

Nous allons nous intéresser dans cette nouvelle section à un autre projet d'aménagement dont la contestation, comme nous aurons l'occasion de le voir, prit des proportions autrement plus importantes que les cas d'étude précédents portant sur la Camargue, celui d'une portion particulière de l'Autoroute du Sud projetée en partie en forêt de Fontainebleau.

L'objectif de cette section, comme la précédente, est de mieux comprendre le rôle qu'ont pu jouer les naturalistes du CNPN dans l'encadrement de certains projets d'aménagement et plus généralement celui de l'administration des Sites. Cette dernière, comme nous l'avons vu dans le cas de la Camargue, se trouve en effet bien souvent en situation de porter auprès des autres administrations et des aménageurs les considérations naturalistes pour obtenir des arbitrages plus favorables à la protection de la nature. Elle est en ce sens un acteur central qui mérite d'être étudié pour comprendre la manière dont la protection de la nature s'est fait une place dans des décennies avant tout portées par les velléités aménagistes et « progressistes » (Pessis *et al.*, 2013).

De la même manière que pour les cas étudiés en Camargue, nous nous sommes basés sur les documents archivés par l'administration des Sites sur le dossier de l'Autoroute du Sud[1202]. C'est d'ailleurs dans ce fonds d'archives que nous avons trouvé les comptes rendus des séances du CNPN au cours desquelles fut discuté le projet autoroutier.

Contrairement aux cas étudiés en Camargue, la genèse de ce projet d'Autoroute du Sud de Fontainebleau a déjà fait l'objet d'un mémoire de mastère publié au Presse des Ponts (France-Barbou, 2009, 2010). Ce dernier a reconstruit l'histoire de ce projet d'autoroute en grande partie à partir des archives du ministère de l'Équipement[1203] qu'il a complété à partir des fonds qu'il a pu identifier aux archives départementales et municipales (pour plus d'information, voir France-Barbou, 2009, p.11-20). A partir de ces sources, c'est donc naturellement le point de vue du promoteur qu'il a reconstitué dans cette affaire.

Nous souhaitions ainsi poursuivre son étude en adoptant une autre perspective, celle d'une adminitration « contestataire ». Pour une raison inconnue, ce dernier n'a en effet pas consulté les archives de la direction de l'Architecture qui comme nous allons le voir, prit la défense du massif de Fontainebleau en s'opposant au projet autoroutier. Si les sources qu'il a mobilisées font bien état des échanges entre le ministère de l'Équipement et le ministère des Affaires Culturelles, différentes zones d'ombre subsistent quant aux stratégies mobilisées par l'administration des Sites et les naturalistes pour espérer obtenir un arbitrage plus favorable que le projet initial proposé par les Ponts-et-Chaussées. Nous accorderons évidemment une attention particulière au rôle joué par les instances consultatives placées auprès de l'administration des sites qui ne sont pas dans le cas du CNPN – ou peu – dans le cas de la Commission Supérieure des Sites – évoquées dans les travaux de Jean-Luc France-Barbou (2009).

Nous verrons d'ailleurs que l'adoption de la perspective de l'administration des Sites nous renseigne aussi sur les stratégies développées par le ministère de l'Équipement pour conserver la responsabilité exclusive de la conduite de ce projet routier. Les travaux de Jean-Luc France-Barbou (2009, 2010) nous permettront en effet souvent de comparer les informations et les décisions déjà

[1202] Fonds 19890126/101 disponible aux Archives Nationales.

[1203] Pour faciliter la lecture, nous regrouperons sous le terme de ministère de l'Équipement, les divers ministères qui se sont succédés sur la période et qui ont eu en charge la Direction des Routes.

actées au sein du ministère de l'Équipement et les informations que ses représentants sont disposés à fournir. Nous verrons en effet que l'accès à l'information concernant l'avancée du projet est un élément clé sans lequel il est difficile d'organiser et d'argumenter une opposition. La comparaison entre ces deux fonds d'archives apporte ainsi des éléments essentiels pour comprendre les difficultés et leviers pour intégrer la protection de la nature dans la conduite de ces projets d'aménagement.

Dans une première partie, et pour faciliter la compréhension des évènements exposés au cours de cette section, nous présenterons la chronologie générale du projet dont la contestation s'étala sur plusieurs années. Nous présenterons ensuite de manière chronologique l'ensemble des évènements autour de la contestation du projet d'Autoroute du Sud avant de terminer par un bilan de ce que nous a apporté ce cas d'étude.

1. Présentation et chronologie générale du projet

Pour donner une vision générale de la chronologie du projet et des justifications qui lui furent associées, nous nous baserons dans les lignes qui suivent sur le mémoire rédigé par Jean-Luc France-Barbou (2009).

Devant l'essor de l'automobile, un premier projet d'autoroute du sud voit le jour dans les années 1930. Les difficultés financières et la guerre auront néanmoins raison de ce projet et il faut attendre l'après-guerre pour que de nouvelles études préliminaires voient le jour sur un projet d'autoroute relancé par le projet d'aéroport international d'Orly.

Les études préliminaires pour ce projet devant relier Paris à Corbeil débutent en 1947. L'Avant-Projet Sommaire fut approuvé en 1951 et la Déclaration d'Utilité Publique édictée en décembre 1952. Les travaux débutèrent en 1953 (pour plus d'information sur ce tronçon, voir France-Barbou, 2009, p.67-92). D'abord conçue comme une autoroute permettant seulement de désengorger Paris, l'idée de la prolonger pour relier Paris à Fontainebleau apparaît pour la première fois dans un rapport de l'Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées de Seine-et-Marne en septembre 1953.

Avec la création de l'Autoroute du Sud projetée jusqu'à Corbeil, la saturation à plus ou moins long terme de la Nationale 7 pour rejoindre Fontainebleau est prédite par les services des Ponts et Chaussées (voir Figure 24). Dès novembre 1953, une étude est alors confiée au Service Spécial des Autoroutes, placé sous l'autorité de la Direction des Routes du ministère de l'Équipement, pour pallier ce problème.

La possibilité d'élargir la nationale est rapidement abandonnée et l'option de prolonger l'Autoroute de Corbeil à Fontainebleau est finalement validée par le Conseil Général des Ponts-et-Chaussées en novembre 1954. La liaison à Fontainebleau par un raccordement routier au niveau de la « bretelle de Macherin » (voir Figure 24) est donc validée et fait s'arrêter dans un premier temps l'autoroute à l'entrée de la forêt de Fontainebleau.

Dans le même temps, les rapports établis par les services des Ponts-et-Chaussées prévoyaient dès juin 1954 la possibilité de relier l'Autoroute du Sud à Lyon en contournant par l'Ouest la forêt domaniale de Fontainebleau. D'une simple option, le prolongement de l'autoroute du Sud jusqu'à Lyon, et dans un premier temps au moins jusqu'à Nemours, devient « urgente » pour les services des Ponts-et-Chaussées (France-Barbou, 2009, p.336).

Les études se poursuivent et le ministère des Travaux Publics autorise l'ouverture des enquêtes d'utilité publique sur les départements de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne sur le tracé validé

proposé entre Corbeil et Nemours (voir Figure 24). L'enquête publique a lieu du 18 février au 12 mars 1957.

Si aucune opposition n'éclate dans le département de la Seine-et-Oise, moins concerné par le projet, ce n'est pas le cas dans le département de Seine-et-Marne dans lequel la « bretelle de Macherin » et la traversée de la forêt de Fontainebleau constituent les deux pierres d'achoppement de ce projet de prolongement de l'autoroute du sud. C'est plutôt à la seconde affaire que nous nous intéresserons puisque c'est à cette dernière que le CNPN et l'administration des Sites prendront part. Ces affaires ayant cependant des liens, il nous semblait utile de résumer, toujours à partir des travaux de Jean-Luc France-Barbou (2009), les principales caractéristiques de cette opposition et son issue.

Pour ce dernier, la résistance à la « bretelle de Macherin » « *a été menée au nom de la tranquillité et de la protection du cadre de vie, ou par des agriculteurs lésés par les expropriations de terres arables et la gêne apportée à leur travail* » (France-Barbou, 2009, p.357). Elle fut avant tout menée par un châtelain, le marquis de Ganay, par ailleurs grand propriétaire terrien, qui fit jouer de ses relations avec l'élite parisienne. Il reçut un soutien de la part des « Amis de la Forêt de Fontainebleau »[1204] dont le président n'est autre qu'André Billy, que nous avons déjà rencontré dans le Chapitre 2, et qui était touché à titre personnel par ce projet de raccordement routier près de son lieu d'habitation, à savoir Barbizon. André Billy en tête, les Amis de la Forêt de Fontainebleau s'opposèrent alors au flux de touristes potentiellement amenés par la nouvelle autoroute.

Devant cette opposition, la bretelle de Macherin est abandonnée au cours de l'année 1957 et remplacée par un nouveau projet devant relier la nationale plus au nord, la bretelle de Chailly (voir Figure 24). Une enquête publique complémentaire fut alors organisée pour tenir compte de cette modification du 14 novembre au 4 décembre 1957.

Ce nouveau projet entraîna l'opposition d'un certain nombre de nouveaux acteurs (municipalités locales, agriculteurs, et certaines personnalités influentes possédant des maisons secondaires proches du nouveau raccordement). Les négociations locales aboutirent à une nouvelle modification du projet initialement déposé à l'enquête publique, décalant la bretelle à un kilomètre plus au sud de Chailly, hors des terres agricoles qui étaient au cœur des contestations.

[1204] Cette société fut créée en 1907 pour protéger le massif et est considérée comme l'une des plus anciennes associations de protection de la nature locale (pour plus d'éléments sur sa création, voir Salaün, 2017).

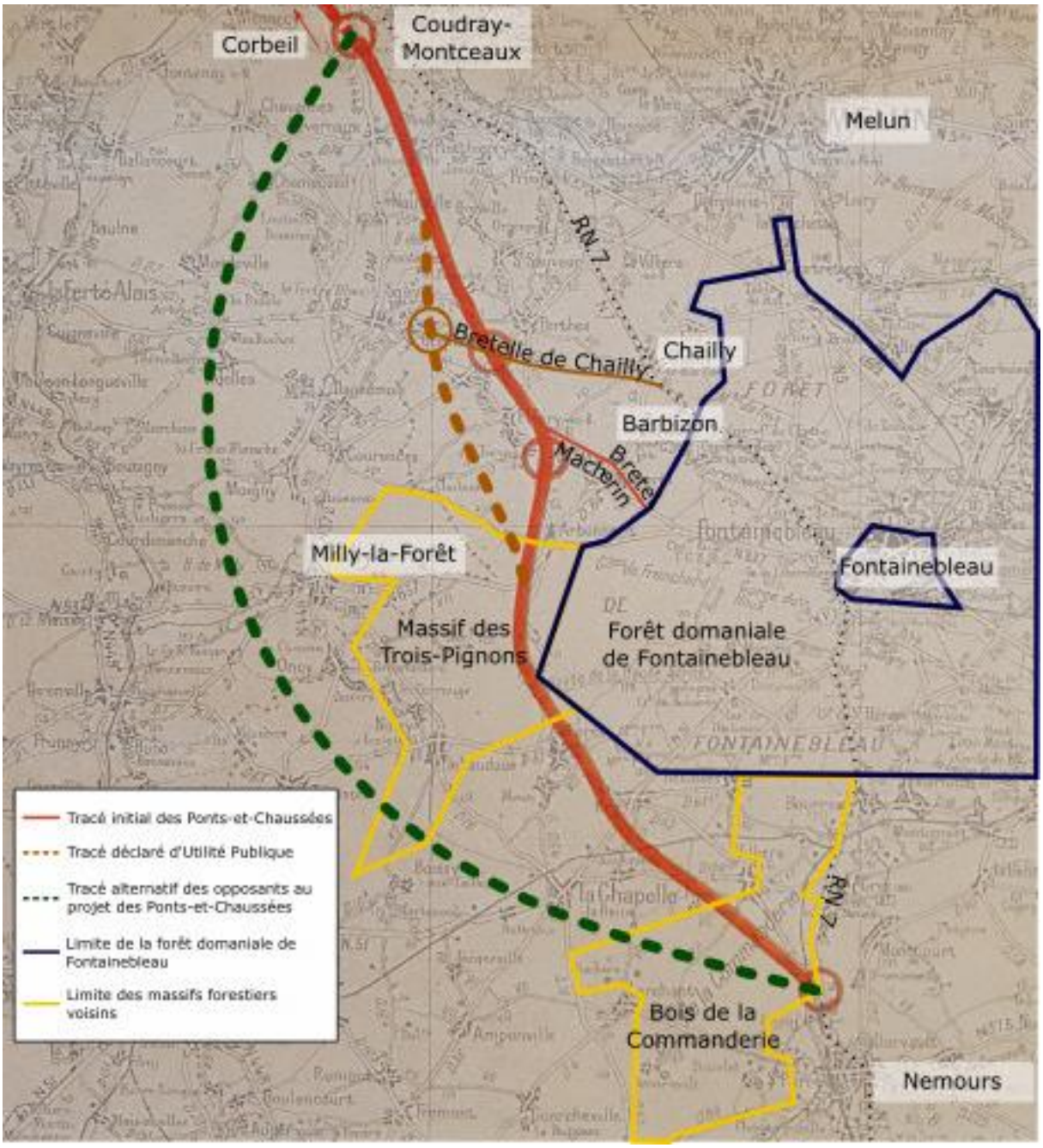


Figure 24. Carte des différents tracés du prolongement de l'Autoroute du Sud de Corbeil vers Nemours. Figure modifiée à partir de la carte schématique au 1/200.000e présentée à la première enquête publique qui s'est déroulée du 18 février au 12 mars 1957[1205].

[1205] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales

Ces arrangements locaux ne firent néanmoins pas les affaires d'André Billy. Le projet initial de la bretelle de Chailly, tel qu'il avait été déposé à l'enquête publique, éloignait le raccordement de l'Autoroute des sites les plus réputés de la plaine de la Bière, et notamment ceux rendu célèbres par les peintures de Millet (e.g. « L'Angélus », « Des glaneuses »), mais aussi de Barbizon, son lieu de résidence. Or les nouveaux accords locaux conduisaient au rapprochement de la bretelle de Barbizon. Il prendra alors la plume dans le *Figaro* en mai 1958 pour défendre le projet de la bretelle de Chailly déposé à l'enquête publique contre les oppositions qui se font jour au niveau local.

Le Décret d'Utilité Publique signé le 3 octobre 1958 n'arbitre pas définitivement la position exacte de la bretelle de Chailly. La décision finale n'est prise qu'en 1961, lors du début des travaux. L'enquête parcellaire en vue de l'acquisition des terrains ayant été menée sur le projet issu des négociations avec les collectivités et les agriculteurs, ce fut finalement les oppositions locales qui l'emportèrent face aux notables de Barbizon dans cette affaire. Les diverses oppositions auront donc conduit à une modification du tracé originel des Ponts-et-Chaussées pour cette partie de la Seine-et-Marne.

C'est en parallèle de cette affaire que certains naturalistes vont s'engager dans la contestation du tracé d'une autre portion de l'autoroute située entre la bretelle de Macherin et la ville de Nemours (voir Figure 24). C'est à cette portion que nous nous intéresserons dans la suite et dont nous retracerons l'histoire depuis la perspective de l'administration des Sites.

2. Un projet dont les détails sont tenus secrets par l'administration des Ponts-et-Chaussées

Comme nous l'avons déjà mentionné, une décision ministérielle de décembre 1954 du ministère de l'Équipement envisageait de relier l'autoroute du Sud à Nemours. La consultation des archives d'Henry Flon par Jean-Luc France-Barbou (2009)[1206] confirme d'ailleurs qu'un premier tracé élaboré par les Ponts-et-Chaussées, et qui sera d'ailleurs celui validé quelques années plus tard, existait dès janvier 1955.

Ce tracé évitait alors la forêt domaniale de Fontainebleau par l'ouest mais coupait sa liaison avec le massif des Trois-Pignons et scindait en deux le bois de la Commanderie (voir Figure 24). Notons d'ores et déjà que ni le massif des Trois-Pignons, ni le bois de la Commanderie, ne faisaient alors partie du domaine forestier de l'État géré par l'administration des Eaux et Forêts. Nous verrons que ceci a une importance dans la manière dont le projet sera présenté par l'administration des Ponts-et-Chaussées et sur la capacité des administrations « contestataires » à agir pour la protection de ces forêts.

Le 13 janvier 1955, Henry Flon informe André Billy, président des Amis de la Forêt de Fontainebleau, de l'existence d'un tel projet. On apprend dans cette lettre que les informations sur un tel projet n'auraient été obtenues que grâce à des « *indiscrétions* » d'Henry Flon (France-Barbou, 2009, p.332) et ne relève donc pas d'un acte de transparence de la part des services des Ponts-et-Chaussées. Le message mentionne par ailleurs la tenue d'une réunion, le 12 janvier 1955 au ministère de l'Équipement, au cours de laquelle Henry Flon aurait proposé au chef du Service Spécial des Autoroutes un tracé alternatif évitant à la fois la forêt domaniale mais aussi le massif des Trois-Pignons en passant à l'ouest de Milly-la-Forêt (voir Figure 24).

[1206] 68 J 23 disponible aux Archives Départementales de Seine-et-Marne, consulté par Jean-Luc France-Barbou (2009).

On retrouve donc dès le début de l'année 1955 deux acteurs que l'on connaît bien et qui, tout comme en 1944, s'attellent à la défense de l'intégrité des forêts autour de Fontainebleau (voir Chapitre 2). Les critiques vis-à-vis de ce prolongement se multiplient. En mars 1955, les associations de tourisme « *[s'élèvent] véhémentement* » contre le projet lors du Congrès National du Tourisme (cité dans France-Barbou, 2009, p.360). Plusieurs articles de presse contre le projet sont aussi publiés dans le Figaro à travers la plume d'André Billy et de Thierry Maulnier[1207] (voir France-Barbou, 2009, p.360-361).

Devant ces protestations, c'est au tour de la direction générale de l'Architecture de se saisir de cette affaire en mai 1955 en demandant explicitement des informations sur ce dossier à la direction des Routes du ministère de l'Équipement :

> « *J'ai l'honneur d'appeler votre attention sur l'émotion causée par la réalisation du projet de construction de l'autoroute du sud.*
> *En raison des incidences que pourrait avoir la création de cette autoroute sur le site de la forêt de Fontainebleau, je vous serais obligé de vouloir bien me renseigner sur l'état actuel du projet.*
> *J'attacherais du prix à recevoir ces renseignements aussi rapidement que possible afin d'en faire part à la Commission supérieure des Sites lors de sa prochaine séance dans la première quinzaine de juin.* » Lettre du 10 mai 1955 de la direction générale de l'Architecture à la direction des Routes[1208].

Rappelons en effet qu'à l'époque, le massif des Trois-Pignons était inscrit à l'inventaire des sites[1209]. Or, contrairement au classement, seule la notification à l'administration préfectorale était nécessaire pour réaliser des travaux dans les sites inscrits. L'administration des Ponts-et-Chaussées n'était donc pas tenue d'informer l'administration des Sites de ce projet.

S'il n'est pas possible de déterminer avec certitude la source de l'information finalement parvenue à l'administration des Sites, cette dernière ne semble pas provenir d'Henry Flon ou de la Société des Amis de la Forêt de Fontainebleau. Bien qu'ils soient conscients de l'existence d'un tel projet dès janvier 1955, la première lettre archivée d'Henry Flon à la direction de l'Architecture date du 24 septembre 1955. Il semble que ce soit plutôt par l'intermédiaire du Bureau de la Documentation Générale, Fouilles et Antiquités de la direction générale de l'Architecture que l'administration des Sites ait pris connaissance de ce projet d'autoroute à proximité de la forêt de Fontainebleau.

Une note reçue le 4 avril 1955 par l'administration des Sites évoque en effet des « transformations » à venir dans la forêt de Fontainebleau :

> « *J'ai été saisi par M. A. Merlin, secrétaire perpétuel de l'Académie des Inscriptions et Belles Lettres d'un vœu de cette assemblée concernant les transformations envisagées dans la Forêt de Fontainebleau. […]*
> *Pour me permettre de donner une réponse d'ensemble à cette intervention je vous prie de me faire connaître les mesures qui ont été prises au titre de votre service pour la préservation du site en question. Je vous signale que, en ce qui concerne les grottes gravées de la région, le service des Fouilles s'occupe d'en classer un certain nombre au titre des Monuments Historiques.* » Note du chef du bureau de la documentation générale, fouilles et antiquités à l'attention de la cheffe du bureau des Sites[1210].

[1207] Ecrivain et éditorialiste français proche des milieux d'extrême droite, il est élu à l'Académie française en 1964.
[1208] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.
[1209] Arrêté du 25 juin 1943 d'inscription à l'inventaire des sites du massif des Trois-Pignons.
[1210] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.

C'est donc plutôt par l'intermédiaire de la législation sur les monuments historiques que l'administration des sites se saisit en premier lieu de cette affaire et demanda plus d'information aux services des Ponts-et-Chaussées sur ce projet autoroutier en mai 1955. La réponse rapide de la direction des Routes se veut rassurante sur l'état de l'affaire :

> « *J'ai l'honneur de vous faire connaître que le projet dont il s'agit a été établi dans le souci de donner accès à la forêt de Fontainebleau, tout en préservant celle-ci. L'autoroute se termine avant l'entrée en forêt, et la circulation automobile se ramifie dans les différentes routes et chemins existants.*
> *J'ajoute que l'éventualité d'un prolongement de l'autoroute dans l'avenir, en direction de Lyon, a même été dès à présent examinée pour écarter toute menace d'atteinte à la forêt ; le tracé étudié la contournerait à l'Ouest et au Sud, et passerait en limite du massif des Trois Pignons.* » Lettre du 25 mai 1955 de la direction générale des Routes à la direction générale de l'Architecture[1211].

Notons donc que si la prolongation de l'autoroute jusqu'à Nemours n'est présentée par la direction des Routes que comme une « *éventualité* », un projet de tracé existe déjà bel et bien et l'Équipement ne semble pas disposé à intégrer l'administration des Sites dans les réflexions amonts. Les informations restent donc bien maigres pour présenter le dossier devant la Commission Supérieure des Sites.

En septembre de la même année, la Société des Amis de la Forêt de Fontainebleau, par l'intermédiaire d'André Billy, est toujours mobilisée contre le tracé projeté de l'autoroute et avise directement la direction des Routes de sa position :

> « *[…] Nous comprenons bien qu'il soit nécessaire de faciliter la circulation et surtout de l'accélérer […] mais nous ne saurions accepter que ce but soit atteint au détriment de la conservation des célèbres futaies de Franchard, de la Tillaie et du Chêne Brulé pour ne citer que celles-là, futaies que la richesse de leur flore et de leur faune a fait classer en Réserves biologiques il y a deux ans […].*
> *En effet, non seulement le projet du tracé de l'autoroute préconisé par vos Services empiète et réduit la superficie de ces Réserves, mais ce qui est plus grave par suite du déversement important de touristes qui en résultera et par suite de la pollution de l'atmosphère due aux échappements des voitures qui la traverseront, l'équilibre du milieu et la vie des peuplements se trouveront gravement compromis et l'intérêt artistique et scientifique de ces Réserves connues et admirées du monde entier disparaîtra sous peu.* » Lettre du 13 septembre 1955 du Président des Amis de la Forêt à la direction des Routes[1212].

Notons la référence aux réserves naturelles qu'André Billy et Henry Flon ont contribuées à créer en 1953 et qui constituent un des arguments principaux pour s'opposer au projet d'Autoroute (pour plus de détails sur ces réserves, voir Chapitre 2, Section 2). Néanmoins, tous les arguments avancés dans cette lettre ne concordent pas avec le projet prévu par les Ponts-et-Chaussées.

Si la pollution et l'afflux de touristes peut en effet impacter l'intégrité des réserves dont il n'hésite pas à vanter la réputation internationale, le tracé élaboré par les Ponts-et-Chaussées évite la forêt domaniale et n'a donc pas d'emprise directe sur les réserves biologiques créées il y a peu. L'absence d'informations précises sur le projet des Ponts-et-Chaussées ne facilite ainsi pas la construction d'un argumentaire en défaveur du projet. Il propose par ailleurs un nouveau tracé (non

[1211] *Ibid*.
[1212] *Ibid*.

représenté dans la Figure 24) passant à l'est de la forêt et permettant d'« *[épargner] les sites classés les plus intéressants* »[1213].

C'est Henry Flon qui se charge à titre personnel le 24 septembre 1955 de communiquer cette lettre à la direction générale de l'Architecture en demandant tout l'appui de cette dernière pour protéger ce site qu'il compare à un véritable parc national :

> « *Je pense que vous voudrez bien dans cette affaire nous apporter l'appui de votre haute autorité qui nous a déjà aidé maintes fois à triompher des menaces qui pèsent périodiquement sur cet incomparable Parc National que constitue la forêt de Fontainebleau.* » Lettre du 24 septembre 1955 d'Henry Flon à la direction générale de l'Architecture.

Quelques jours après, le 27 septembre 1955, Henry Flon évoqua le projet au cours d'une réunion de la Commission départementale des sites de Seine-et-Marne. Le tracé alternatif d'Henry Flon reçut alors le soutien de l'Architecte en chef des monuments historiques chargé, entre autres, de la Seine-et-Marne, qui informa à son tour la sous-direction des monuments historiques de son opposition quant au projet des Ponts-et-Chaussées :

> « *Le projet d'auto-route, dont l'utilité n'est contestée par personne, pourrait, si son tracé comportait une dérivation par le Sud, apporter une amélioration considérable en réduisant la circulation en Forêt, par contre si le tracé préconisé par les Services du Ministère des Travaux Publics était adopté (tracé qui consiste à couper la Forêt en deux) il en résulterait une importante aggravation de la situation.*
> *[…]*
> *Je [propose] qu'il soit fait une opposition formelle au projet de traversée de la forêt.* » Lettre du 7 octobre 1955 de l'Architecte en chef Jean Creuzot à la sous-direction des monuments historiques[1214].

Le dossier comprenant les lettres d'André Billy, d'Henry Flon et de l'Architecte en chef fut alors transmis pour avis au chef de l'Agence des Bâtiments de France de Seine-et-Marne. Une fois de plus, la transmission des requêtes d'André Billy et d'Henry Flon montre les liens forts existants entre ces défenseurs du massif de Fontainebleau et la direction de l'Architecture. Ils parviennent en effet à mettre à l'agenda de l'administration ce problème d'Autoroute du Sud.

Sans remettre en cause le principe de création d'une autoroute, le rapport de l'Agence prit clairement position pour la défense de l'intégrité du massif forestier et non l'évitement de la seule forêt domaniale :

> « *L'utilité et même la nécessité du prolongement de l'Auto-route du Sud ne sont pas discutables. Mais nous estimons que, pour atteindre son but, il n'est pas indispensable de traverser la forêt, ce qui équivaudrait à porter une grave atteinte, non seulement à ce magnifique ensemble forestier, mais à la conservation de ses réserves biologiques et même cynégétiques.*
> *Nous nous sommes assez violemment opposés au projet d'installation de l'Ecole de St-Cyr à Fontainebleau avec construction d'une route traversant toute la forêt. C'est avec la même vigueur que nous nous élevons aujourd'hui contre une éventuelle traversée du massif de Fontainebleau par l'Autoroute du Sud.*
> *[…]*

[1213] Lettre du 13 septembre 1955 du Président des Amis de la Forêt à la direction des Routes (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).
[1214] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.

Pour résumer, nous dirons que le tracé actuel des Ponts & Chaussées est inadmissible. » Rapport du chef de l'Agence des Bâtiments de France de Seine-et-Marne[1215].

Le 31 octobre 1955, c'est au tour de Gustave-Henri Lestel, inspecteur général des Sites, de notifier à la direction générale de l'Architecture son inquiétude sur un projet d'autoroute au départ de Paris vers Lyon et Nice « *beaucoup plus grandiose que celui qui nous a fait nourrir de légitimes craintes pour la forêt de Fontainebleau* »[1216]. Devant ces informations basées uniquement sur des « *on-dit* », il en appelle à l'action de la direction des Sites pour obtenir des informations plus claires :

> « *J'estime toutefois qu'il serait souhaitable que la Direction de l'Architecture fut fixée une fois pour toutes sur l'état réel de la question et qu'il serait indispensable qu'elle demandât officiellement communication de l'avant-projet étudié.* » Rapport de Gustave-Henri Lestel du 31 octobre 1955[1217].

Le même jour, une nouvelle lettre est alors envoyée par la direction générale de l'Architecture à la direction des Routes en vue de soumettre cette affaire non plus uniquement à la Commission Supérieure des Sites, qui tient sa réunion le 8 novembre 1955, mais aussi au CNPN.

En réponse, la direction des Routes invoqua cette fois-ci une arrivée trop tardive du courrier de la direction de l'Architecture, qui demandait pourtant depuis le mois de mai des informations sur ce projet :

> « *[…] cette lettre [31 octobre 1955] ne m'est parvenue que le 3 novembre, c'est-à-dire trop tardivement pour que je sois en mesure de vous communiquer, en vue de l'examen de l'affaire par la Commission Supérieure des Sites lors de sa séance du 8 novembre, l'ensemble des renseignements demandés concernant la desserte de la forêt de Fontainebleau par l'Autoroute Sud de Paris*. » Lettre du 7 novembre 1955 de la direction des Routes à la direction générale de l'Architecture[1218].

Les représentants de la direction des Routes ne jugèrent pas utile pour autant d'envoyer les documents préparatoires du projet d'autoroute à la direction de l'Architecture pour d'éventuelles consultations ultérieures.

C'est donc uniquement sur la base de « on-dit » que fut abordé le projet autoroutier lors de la séance de la Commission Supérieure des Sites du 8 novembre 1955. Le directeur général de l'Architecture en profite d'ailleurs pour interpeller une nouvelle fois la direction des routes, présente à la réunion, sur ce projet. La réponse est alors similaire à celle reçue quelques jours auparavant :

> « *M. Duplessy, sous-directeur des routes précise que le projet d'autoroute du Sud n'en est pas à son stade définitif. Il serait prématuré dans ces conditions de prendre position sur ce projet. M. Duplessy confirme le souci de la Direction des Routes d'éviter toute pénétration de la Forêt domaniale. Le projet comportera une seconde phase qui sera constituée par le prolongement de l'autoroute vers Lyon. Ce prolongement respectera également la forêt mais il n'est pas impossible qu'il affecte certains sites voisins. La Commission Supérieure sera en mesure de*

[1215] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.
[1216] Rapport de Gustave-Henri Lestel du 31 octobre 1955 (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).
[1217] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.
[1218] *Ibid*.

donner son avis sur les projets définitifs qui seront soumis à la Direction de l'Architecture. » Séance du 8 novembre de la Commission Supérieure des Sites, Perspectives et Paysages[1219].

Pour l'Équipement, la consultation de la direction de l'Architecture ne doit donc se faire que sur des « *projets définitifs* », ce qui n'est pas sans nous rappeler la réponse du service des Ponts-et-Chaussées concernant la route du littoral en Camargue (voir Section 2).

Les Ponts-et-Chaussées souhaitent ainsi conserver toute la maîtrise de l'élaboration de ces projets et se considèrent tout à fait capables d'intégrer les enjeux paysagers et biologiques sans la consultation des instances spécifiquement créées pour prendre en compte ces intérêts. La construction des routes est avant tout l'affaire des ingénieurs des Ponts-et-Chaussées.

Entretemps, Henry Flon, en tant que secrétaire des Amis de la Forêt de Fontainebleau avait multiplié les courriers pour mobiliser son réseau contre le projet. Selon Jean-Luc France-Barbou (2009, p.361), il adressa des courriers entre autres au directeur général des Eaux et Forêts, à l'Architecte en chef des monuments historiques et à l'archiviste en Chef de Seine-et-Marne.

3. L'accès à un premier schéma général du projet : probable résultat de la campagne d'opposition organisée par les milieux scientifiques

A partir du début de l'année 1956, les acteurs scientifiques, par l'intermédiaire de leurs sociétés savantes, entrent en scène dans l'opposition face au projet des Ponts-et-Chaussées.

En janvier 1956, la Société Botanique de France et la Société de Biogéographie adoptent un vœu identique pour s'opposer au projet de tracé des Ponts-et-Chaussées et soutenir le projet alternatif de tracé (voir Figure 25). Le vœu de la Société Botanique de France est transmis au directeur général de l'Architecture le 23 janvier 1956, « *dans l'espoir qu'[il veuille bien], vue son importance, l'appuyer de [son] influence auprès de la Commission des Sites et du Conseil National de Protection de la Nature* »[1220]. Ces deux vœux sont par ailleurs transmis quelques jours plus tard par Philibert Guinier[1221] qui souhaite voir ce sujet inscrit à l'ordre du jour du CNPN dans sa séance du 23 février 1956[1222].

Début février 1956, c'est au tour des Sociétés Entomologique et Zoologique de France de prendre position contre le projet élaboré par les Ponts-et-Chaussées et de les transmettre à la direction de l'Architecture.

Jean-Luc France-Barbou (2009, p.364) fait également mention d'un vœu de l'Assemblée des professeurs du Muséum National d'Histoire Naturelle, alors dirigé par Roger Heim, visant à éviter toute pénétration de l'autoroute à l'intérieur du massif des Trois-Pignons « *ou dans toute autre partie du domaine forestier de Fontainebleau* ». Aucune trace de communication de ce vœu à la direction de l'Architecture n'est néanmoins disponible dans le dossier archivé par cette dernière. Il fut probablement directement adressé au ministère de l'Équipement.

En parallèle, l'Académie des Beaux-Arts de l'Institut de France adopte un vœu similaire et « *demande que soit étudié à nouveau par les Services techniques compétents un autre tracé passant*

[1219] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.
[1220] Lettre du 23 janvier 1956 du decrétaire général de la Société Botanique de France au directeur général de l'Architecture (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).
[1221] Voir Chapitre 1, Section 1 pour plus d'informations sur cette figure majeure de la protection de la nature en France depuis les années 1930.
[1222] Le compte rendu de cette séance n'ayant pas été archivé dans les fonds que nous avons consultés, il n'a pas été possible de déterminer si le sujet avait été abordé une première fois lors de cette réunion.

sur le plateau compris entre les rivières de l'Ecole et de l'Essonne »[1223], c'est-à-dire reprenant la proposition initiale d'Henry Flon de passer à l'Ouest de Milly-la-Forêt.

Suite à cette mobilisation conjointe de diverses institutions scientifiques, l'affaire sort des services ministériels et c'est le récemment nommé[1224] Secrétaire d'État aux Arts et Lettres, Jacques Bordeneuve, alors en charge de la direction de l'Architecture, qui prend part à cette affaire. En plus de se charger personnellement de la réponse au secrétaire général de la Société Botanique de France et au secrétaire perpétuel de l'Académie des Beaux-Arts[1225], il rédige en son nom une nouvelle lettre le 16 février 1956 pour essayer d'enfin obtenir plus d'informations sur le projet du ministère de l'Équipement en vue de la soumission du dossier à la Commission Supérieure des Sites et au Conseil National de la Protection de la Nature.

Devant l'absence de réponse, et ce malgré l'implication du secrétaire d'État, le directeur général de l'Architecture renvoya une nouvelle demande à la direction des Routes le 10 avril 1956, soit près d'un an après la première demande.

Entretemps, Philibert Guinier avait fait adopter par l'Académie des Sciences, lors de sa réunion du 19 mars 1956, un nouveau vœu pour s'opposer au tracé des Ponts-et-Chaussées. Ce vœu fit d'ailleurs l'objet d'une publication dans le Figaro[1226] intitulée « Le tracé de l'Autoroute risque de graves perturbations biologiques »[1227] (voir Figure 26). En juin 1956, c'est au tour de Roger Heim d'écrire dans le « Figaro Littéraire »[1228], supplément hebdomadaire du Figaro (voir Figure 26).

[1223] Lettre du 6 février 1956 du Secrétaire Perpétuel de l'Académie au Directeur Général de l'Architecture (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).

[1224] Edgar Faure (parti radical de centre gauche) perd la présidence du Conseil au profit de Guy Mollet (SFIO) en janvier 1956.

[1225] Lettres du 16 février 1956 à l'attention du Secrétaire Général de la Société Botanique de France et du 20 février 1956 au Secrétaire Perpétuel de l'Académie des Beaux-Arts (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales). A noter que c'est le directeur général de l'Architecture qui répond pour sa part aux lettres de Philibert Guinier

[1226] « *Le tracé de l'Autoroute du Sud en forêt de Fontainebleau : "Risques de graves perturbations biologiques" estime l'Académie des Sciences* », Le Figaro, 27 mars 1956 (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).

[1227] Article disponible dans les archives de la direction générale de l'Architecture (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).

[1228] « *La bataille de la forêt de Fontainebleau continue* » de Roger Heim, Le Figaro Littéraire, 6 juin 1956.

SOCIÉTÉ BOTANIQUE de FRANCE
4, Av. de l'Observatoire – PARIS-6e

La SOCIETE BOTANIQUE de FRANCE ayant eu connaissance du projet de tracé d'autoroute du Sud qui doit traverser la pays de Bière et la région dite des "Trois Pignons" qui fait partie intégrante du massif forestier de Fontainebleau;

Considérant

Que le massif de Fontainebleau dans son entier présente du point de vue géologique, préhistorique et biologique un interêt considérable,

Que des mesures toutes spéciales ont été prises pour y établir des Réserves Biologiques et ce pour éviter toute perturbation dans les conditions écologiques réalisées,

Qu'il y a solidarité complète du point de vue écologique et biologique entre la forêt domaniale de Fontainebleau (17.000 Ha.) et le massif forestier rocheux qui en constitue le prolongement naturel et dont fait partie la région des "Trois Pignons" (4.500 Ha.)

Emet le voeu :

Que par suite des très graves perturbations qui peuvent résulter au point de vue biologique du tracé actuellement envisagé de l'autoroute du Sud et de sa bretelle de raccordement sur Fontainebleau, le projet ainsi conçu par le Ministère des Travaux Publics (Ponts et Chaussées) soit abandonné et que tenant compte de ces considérations soit adopté un nouveau tracé contournant par l'Ouest et dans son entier le massif de Fontainebleau.

Voeu présenté et adopté par
la Société Botanique de France
le 13 Janvier 1956.

Le premier vice-président de la Société

SOCIÉTÉ BOTANIQUE de FRANCE 4, Av. de l'Observatoire PARIS

Figure 25. Vœu adopté par la Société Botanique de France lors de sa séance du 13 janvier 1956 et transmis à la direction générale de l'Architecture.

Le tracé de l'autoroute du Sud en forêt de Fontainebleau :

« Risque de graves perturbations biologiques » estime l'Académie des sciences

Nous avons déjà signalé le vœu récemment adopté par l'Académie des Sciences sur le choix de l'itinéraire de l'autoroute du Sud.

Ce vœu proposé à l'académie par le directeur honoraire de l'Ecole nationale des eaux et forêts précise notamment que « de très graves perturbations biologiques pourraient résulter pour l'ensemble de la forêt de Fontainebleau du tracé envisagé pour cette autoroute et pour sa bretelle de raccordement sur Fontainebleau ».

ACTUALITÉS DE LA SCIENCE

La bataille de la forêt de Fontainebleau continue

Nulle autoroute ne peut justifier la destruction de la réserve entomologique la plus dense du monde entier

Par ROGER HEIM

CHRONIQUE

Les «fichtre!» et les «peuh!»

par André BILLY

Figure 26. Articles de presse publiés dans le Figaro et archivés par la direction générale de l'Architecture sur le projet d'Autoroute du Sud[1229].

Cet accès privilégié aux pages du Figaro est probablement facilité par le rôle d'intermédiaire joué par Henry Flon entre les naturalistes et André Billy, lui-même chroniqueur au Figaro. Notons en effet la mention par Jean-Luc France-Barbou (2009, p.365) d'une lettre d'Henry Flon dans laquelle il proposait à Roger Heim d'écrire pour le Figaro sur cette affaire. Ces liens permirent de faciliter la publicisation de cette affaire et d'organiser un premier contre-pouvoir face à l'administration des Ponts-et-Chaussées qui n'envisageaient toujours pas, à ce stade, de partager les informations sur le projet avec la direction de l'Architecture. En juillet 1956, la direction de l'Architecture n'avait en effet reçu aucune nouvelle de la direction des Routes et le secrétaire d'État reprit la plume en arguant cette fois-ci l'existence d'un « *projet de parc national* »[1230] pour faire pression sur le ministère de l'Équipement.

L'idée d'ériger la forêt de Fontainebleau en parc national revient périodiquement depuis le premier projet qui a fait l'objet d'une attention particulière dans notre premier chapitre (voir Chapitre 1, Section 3). En 1953, Roger Heim, lors d'une séance de la Commission Consultative des Réserves Artistiques de la Forêt de Fontainebleau émettait un nouveau vœu pour l'élaboration d'une loi visant à classer le massif en parc national. L'Association des Naturalistes de la Vallée du Loing, qui a soutenu la création des réserves biologiques et artistiques en 1953 (voir Chapitre 2, Section 2), avait, elle aussi, voté une motion lors de son assemblée générale en 1955 réclamant la création d'un parc national à Fontainebleau. C'est probablement de ces divers appels dont se servit le secrétaire d'État pour tenter de faire pression sur la direction des Routes pour enfin avoir accès aux précisions concernant le tracé du projet autoroutier.

En juillet 1956, le chef du bureau des Sites semble avoir réussi à obtenir un minimum d'informations sur le tracé privilégié par les Ponts-et-Chaussées. Il rédigea alors une note d'analyse le 18 juillet sur « *un tracé qui semblait jusqu'à présent recueillir l'adhésion des Ponts-et-Chaussées* »[1231].

[1229] Fonds 19890126/101 disponible aux Archives Nationales.

[1230] Lettre du 10 juillet 1956 du Secrétaire d'État aux Arts et aux Lettres à la direction des Routes (Fonds 19890126/101 disponible aux Archives Nationales).

[1231] Note du 18 juillet 1956 sur le tracé d'Autoroute probablement rédigée par le chef du bureau des sites (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).

Il développe alors une contre-expertise sur le tracé privilégié par la direction des Routes en émettant trois critiques principales :

> « *1°) Beaucoup trop près de la Nationale 7, il la double sans utilité pratique pour un meilleur développement de toute une zone extrêmement intéressante englobant la Ferté-Alais, Milly et toute la vallée de l'Essonne jusqu'à Malesherbes.*
> *2°) Il coupe le massif de Fontainebleau sur trois points : entre Arbonne et Achères, le bois de la Commanderie et la forêt de Nemours.*
> *3°) les personnes qui utiliseront ce tracé et qui désireront rejoindre la Nationale 7, retomberont selon les cas sur le goulot d'étranglement de l'Obélisque à Fontainebleau ou sur le goulot d'étranglement à Nemours.* » Note du 18 juillet 1956 sur le tracé d'Autoroute probablement rédigée par le chef du bureau des Sites[1232].

Il propose même un nouveau tracé constituant un allongement « *de l'ordre de trois kilomètres* » mais dont « *le prix sera sensiblement du même ordre* », évitant les travaux importants dans le massif des Trois Pignons et « *dégageant la Nationale 7, qui reprendra son caractère de route touristique et de promenade* ».

La note et le plan sont envoyés pour avis à l'Architecte des Bâtiments de France qui ne fait que confirmer l'avis précédemment émis en octobre 1955 et valide les options de l'administration des Sites. Ce dernier ne voit d'ailleurs que des avantages à l'adoption d'un tracé alternatif au projet des Ponts-et-Chaussées qui n'a selon lui aucun sens :

> « *Je ne comprends même pas comment un tel tracé a pu prendre naissance*. » Rapport du 2 août du chef de l'agence des Bâtiments de France de Seine et Marne au directeur général de l'architecture[1233].

Le 15 septembre 1956, une nouvelle lettre – la sixième ! – est adressée à la direction des Routes pour « *être tenu informé le plus rapidement possible des intentions de votre Administration sur cette importante question et recevoir communication du dossier de ce projet en vue de le soumettre à la prochaine réunion de la Commission Supérieure des Sites* »[1234]. Une telle lettre suggère bien le caractère officieux du tracé obtenu par le chef du bureau des sites et sur lesquels l'administration des Sites a pu baser sa contre-expertise.

C'est près d'un mois après, le 11 octobre 1956, que la direction de l'Architecture reçoit enfin plus d'informations de la part de la direction des Routes. Notons pourtant qu'à cette date, le ministère de l'Équipement a déjà demandé au préfet d'ouvrir l'enquête publique sur le tracé des Ponts-et-Chaussées depuis le 3 septembre[1235]. À noter que l'absence d'informations transmise par la direction des Routes sur le projet ne concerne pas uniquement la direction de l'Architecture. Jean-Luc (France-Barbou, 2009, p.372) évoque une « *politique constante – car déjà rencontrée à Gentilly et Arcueil*[1236] *– des P&C, de non-concertation avec les élus locaux, et même de leur non-information, avant l'enquête publique* ». Il y a donc, semble-t-il, véritablement une entreprise volontaire de secret autour des

[1232] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.
[1233] *Ibid*.
[1234] Lettre du 15 septembre 1956 du directeur général de l'Architecture à la direction des Routes (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).
[1235] Information dans la lettre du 11 octobre 1956 du directeur des Routes à la direction de l'Architecture (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).
[1236] Autre tronçon de l'Autoroute du Sud (pour plus de détails, voir France-Barbou, 2009).

projets routiers menés au sein du ministère de l'Équipement pour garder la maîtrise exclusive des décisions.

La réponse du directeur des Routes adressée à la direction de l'Architecture est pour le moins cocasse compte-tenu des évènements qui se sont déroulés jusqu'ici :

> « *J'ai aussi eu la surprise de recevoir un vœu émis par l'Académie des Beaux-Arts, largement et préalablement diffusé dans la presse s'élevant contre le projet de l'Autoroute du Sud. J'ai répondu au Secrétaire Perpétuel de cette compagnie en m'étonnant qu'un tel vœu ait pu être émis par l'Académie sur une simple information et sans que l'Académie se soit souciée d'en vérifier l'exactitude et l'importance des prétendus dommages éventuels*. » Lettre du 11 octobre 1956 du directeur des Routes à la direction de l'Architecture[1237].

Dénonçant une campagne d'oppositions « *violente* »[1238], le directeur des Routes reproche ainsi aux membres de l'Académie des Beaux-Arts d'avoir pris une position sur une « *simple information* », alors même que toute tentative pour obtenir des données tangibles sur le projet, y compris de la part d'une administration, s'était révélée vaine depuis plus d'un an.

En évoquant des « *prétendus dommages éventuels* »[1239], il ne fait d'ailleurs rien pour cacher son dédain à l'encontre de l'opposition qui s'est fait jour sur ce projet :

> « *Nonobstant cette campagne, mes Services ont continué les études de l'Autoroute du Sud de Paris, avec le double souci de répondre aux impératifs routiers à satisfaire et de préserver au mieux les divers intérêts à sauvegarder* » Lettre du 11 octobre 1956 du directeur des Routes à la direction de l'Architecture[1240].

Ce sont donc les services de l'Équipement, et eux seuls, qui sont à même de gérer les compromis entre les divers intérêts en présence. Le directeur des Routes suggère ainsi avoir l'expertise nécessaire au sein de ses services pour tenir compte de l'ensemble des préoccupations qui se sont exprimées par les différentes parties prenantes impliquées jusqu'à présent.

Indiquant que les divers services administratifs ne sont habituellement consultés que lors de l'enquête publique, la direction des Routes se présente alors comme assez généreuse en communiquant « *dès à présent un schéma général de l'Autoroute* » [1241] permettant ainsi à l'administration des Sites d'accéder au dossier avant l'enquête publique. Le tracé adopté dans cette lettre est d'ailleurs présenté comme l'option optimale et le directeur des Routes ne cache pas son souhait de voir la direction de l'Architecture adopter le même avis sur la question :

> « *Vous remarquerez que ce tracé a été établi […] de façon à respecter l'intégrité de la forêt domaniale de Fontainebleau, et sans toucher à des points touristiques d'une valeur particulière, tels que les Rochers de la Reine, ou le Massif des Trois Pignons. Il se développe dans un cadre très agréable mais sans risquer à mon avis de nuire à l'ensemble forestier (très peu d'arbres de haute futaie) ni au site ; au contraire, on peut estimer que cette traversée, assez courte d'ailleurs, participera heureusement à l'intérêt touristique de cette zone, en même temps que l'usager de l'autoroute y trouvera agrément et beauté.*

[1237] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.
[1238] Lettre du 11 octobre 1956 du directeur des Routes à la direction de l'Architecture (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).
[1239] *Ibid.*
[1240] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.
[1241] Lettre du 11 octobre 1956 du directeur des Routes à la direction de l'Architecture (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).

Je serais heureux que vous aboutissiez, après examen, aux mêmes conclusions, et pour faciliter cet examen, M. l'Ingénieur en Chef […] chargé du service spécial des Autoroutes, donnera très volontiers toutes indications complémentaires sur le tracé et sur le détail des aménagements envisagés au fonctionnaire de votre Direction de l'Architecture […]. » Lettre du 11 octobre 1956 du directeur des Routes à la direction de l'Architecture[1242].

Cet extrait est tout à fait intéressant car il illustre une différence de conception profonde sur la forêt de Fontainebleau entre la direction des Routes et les scientifiques ayant pris position sur cette affaire.

S'il y a, pour la Société Botanique de France, « *solidarité complète entre du point de vue écologique et biologique entre la forêt domaniale de Fontainebleau […] et le massif forestier rocheux qui en constitue le prolongement naturel et dont fait partie la région des "Trois-Pignons"* »[1243] (voir Figure 25), tel n'est pas le cas pour la direction des Routes. Pour cette dernière, la forêt est avant tout déterminée par ses limites administratives et non biologiques. Le tracé de l'autoroute, qui passe entre la forêt domaniale et le massif des Trois-Pignons, ne pose donc dans ce cadre aucun problème. C'est là une différence fondamentale qui est au cœur des enjeux autour de ce tracé.

La lettre se termine enfin sur une requête de la part de la direction des Routes qui, dans l'éventualité où la direction de l'Architecture « *[penserait], après cet examen, devoir soumettre l'affaire à la Commission Supérieure des Sites* », souhaiterait y être représenté compte-tenu de la « *campagne tendancieuse qui s'est exercée sur cette affaire* »[1244].

S'il n'est pas question d'intégrer l'administration des Sites dans la conception du projet de tracé, l'Équipement demande pour sa part un droit de regard, ou du moins une possibilité de se défendre face aux décisions qui pourraient être prises dans les instances consultatives de la direction de l'Architecture.

Le comble de cette réponse de la part de la direction des Routes vient de l'absence des documents promis par la direction des Routes dans cette lettre. Le 16 octobre 1956, le chef du bureau des Sites doit de nouveau envoyer une lettre à la direction des Routes pour récupérer le schéma général de l'autoroute et la carte du tracé. S'il s'agit probablement d'un simple oubli, on peut néanmoins affirmer que la direction des Routes n'aura pas fait preuve de beaucoup de transparence avec l'administration des Sites qui demande des informations depuis près d'un an et demi sur ce dossier. On peut d'ailleurs se demander si la direction des Routes aurait transmis ces informations en l'absence de la mobilisation des institutions scientifiques.

Une fois les pièces du dossier récupérées, l'affaire fut transmise pour examen à Louis-Philippe May, inspecteur général des Monuments Historiques, le 30 octobre 1956. Ce n'est donc qu'à partir de cette date que la direction de l'Architecture peut baser ses rapports sur des informations officielles.

[1242] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.
[1243] Vœu de la Société Botanique de France adopté le 13 janvier 1956 (voir Figure 25, Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).
[1244] Lettre du 11 octobre 1956 du directeur des Routes à la direction de l'Architecture (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).

4. Les naturalistes à la manœuvre dans les instances consultatives placées auprès de la direction de l'Architecture

Une fois les pièces du dossier acquises et le rapport de Louis-Philippe May rédigé, le projet de tracé put enfin être mis à l'ordre du jour de la Commission Supérieure des Sites lors de sa réunion du 29 novembre 1956.

Etonnemment, le rapport de cet inspecteur général des Monuments Historiques présenté devant la Commission Supérieure des Sites se révèla favorable au tracé des Ponts-et-Chaussées, ce qui tranche avec la position antérieure des services de la direction de l'Architecture. Pour ce dernier, « *le tracé envisagé […] évite en presque totalité les sites protégés* » et le tracé alternatif proposé à l'Ouest de Milly par les opposants depuis janvier 1955 constitue selon lui « *un allongement onéreux* »[1245].

S'il redoute les effets « *d'ordre social et économique susceptibles de retentir sur la Forêt et de la mettre en péril* » tels que l'« *invasion dévastatrice [des automobilistes] faisant non seulement s'évanouir le charme de sites célèbres, mais ruinant réellement la faune et la flore* »[1246], ou la multiplication des constructions suite à l'amélioration de la liaison avec Paris, il suggère tout de même aux membres de la Commission de se prononcer favorablement sur le projet de tracé entre la bretelle de Macherin et le sud du massif des Trois-Pignons (voir Figure 24). En contrepartie, il proposa l'adoption d'un « Plan d'Aménagement de la Région de Fontainebleau » qui aurait alors pour but de réglementer le développement futur de la zone. En ce qui concerne le reste du tracé vers Nemours, Louis-Philippe May indiqua qu'il « *ne donne pas entièrement satisfaction* »[1247] et qu'il doit faire l'objet d'une étude ultérieure.

Les biologistes siégeant à la Commission Supérieure des Sites, soutenus par un académicien[1248], ne furent pas de cet avis :

> « *Tout en reconnaissant la nécessité de l'autoroute Sud de Paris et les améliorations incontestables apportées par le tracé actuel au projet primitif qui traversait de part en part la Forêt de Fontainebleau, MM. G. Duhamel, Heim, Guinier, et Flon, sont unanimes pour affirmer que l'intégrité de la Forêt doit être respectée. Ils considèrent que le Massif actuel des Trois Pignons quoique situé en dehors de la Forêt domaniale, fait partie intégrante de l'actuelle Forêt de Fontainebleau. […]*
> *Dans ces conditions, le tracé Saint-Martin – Achères constituerait une véritable barrière et apporterait incontestablement de graves perturbations sur le plan biologique et écologique notamment par la pollution de l'atmosphère de par les gaz d'échappement des engins motorisés. L'équilibre du milieu et la vie des peuplements se trouveraient gravement compromis et l'intérêt scientifique des réserves connues et admirées du monde entier disparaîtrait peu à peu. En conséquence, il importe que le tracé soit reporté plus à l'Ouest, au-delà de Milly.* » Séance du 29 novembre 1956 de la Commission Supérieure des Sites[1249].

La présence de ces acteurs que nous connaissons désormais plutôt bien (Roger Heim, Philibert Guinier, Henry Flon) au sein de la Commission Supérieure des Sites permet de diffuser l'expertise biologique

[1245] Séance du 29 novembre 1956 de la Commission Supérieure des Sites (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).
[1246] *Ibid.*
[1247] *Ibid*.
[1248] Georges Duhamel fut élu à l'Académie française en 1935 dont il fut le secrétaire perpétuel de 1944 à 1946.
[1249] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.

au-delà du seul CNPN. La perspective qu'ils adoptent dépasse la protection des seuls « *sites protégés* » envisagée par Louis-Philippe May.

Ils proposent, de manière analogue aux vœux de la Société Botanique de France, à laquelle ils appartiennent, de tenir compte des caractéristiques biologiques de la forêt et non pas seulement des limites administratives. Une telle perspective nécessite alors d'englober les massifs voisins dans l'évaluation des impacts causés par ce projet d'aménagement. L'emprise du projet n'est plus le seul élément à prendre en compte et les naturalistes dénoncent aussi les effets induits sur le déplacement de la faune entre les différents massifs ou celui des pollutions atmosphériques. Sur ce dernier point, notons, plus d'une dizaine d'années avant la naissance de l'écotoxicologie[1250], la conscience de ces naturalistes sur les problèmes posés par certains polluants sur les milieux naturels.

Les problèmes qu'ils soulèvent sont autant d'éléments susceptibles de porter atteintes aux « équilibres biologiques » de la forêt et pourtant passés sous silence dans le rapport de l'inspecteur des Monuments Historiques.

Conformément aux exigences du ministère de l'Équipement, Pierre Mothe, chef du Service Spécial des Autoroutes, représentait pour cette réunion la direction des Routes. Ce dernier défendit naturellement le projet des Ponts-et-Chaussées arguant d'une part les efforts réalisés pour garder la communication entre les massifs avec la mise en place de ce que l'on appelle aujourd'hui des passages à faune, mais aussi et surtout, la dépense supplémentaire estimée à plus d'un milliard d'anciens francs que constituerait l'adoption du tracé alternatif proposé par les naturalistes.

Suite à ces discussions, c'est finalement la position des biologistes qui fut adoptée. La commission émit ainsi un avis défavorable au projet des Ponts-et-Chaussées tout en demandant à ce que le service des Ponts-et-Chaussées étudie des alternatives évitant le massif des Trois-Pignons et le bois de la Commanderie (voir Figure 24).

Cette position ne fut cependant pas officiellement soutenue par le secrétaire d'État aux Arts et aux Lettres qui préféra poursuivre les négociations dans un cadre plus informel, comme l'indique cette lettre du cabinet :

> « *A la suite de la séance du 29 novembre 1956 de la Commission Supérieure des Sites, vous avez bien voulu soumettre à la signature de M. le Ministre, le projet de lettre ci-joint au Secrétaire d'Etat aux Travaux Publics demandant notamment un nouvel examen du tracé du tronçon Saint-Martin – Achères.*
> *M. le Ministre estime que cette lettre implique une prise de position qu'il est peut-être prématuré de prendre à un moment où, de l'avis même du représentant des travaux publics, le projet n'est pas encore définitif.*
> *En conséquence, il n'a pas cru devoir signer le projet de lettre et vous demande de charger l'un de vos Collaborateurs de prendre contact avec les Services des autoroutes en vue de poursuivre l'examen de cette affaire et de préparer sa soumission ultérieure à la Commission Supérieure des Sites.* » Lettre du 23 janvier 1957 du cabinet du secrétaire d'État aux Arts et aux Lettres au directeur général de l'Architecture[1251].

C'est probablement dans le cadre de ces négociations plus informelles qu'eut lieu une réunion interservices sur trois groupes de variantes étudiées par la direction des Routes suite à la réunion de la Commission Supérieure des Sites. Organisée six jours avant l'ouverture de la nouvelle enquête

[1250] Discipline scientifique née dans les années 1970, elle consiste à étudier les effets d'agents polluants sur les écosystèmes.
[1251] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.

publique, cette réunion ne laissait en réalité que peu, voire même aucune, marge de manœuvre pour modifier le projet avant l'enquête. Cette réunion regroupa, outre les services du ministère de l'Équipement, des représentants de la direction de l'Architecture, des Eaux et Forêts, de la direction de l'Aménagement du Territoire du ministère de l'Agriculture et du Touring Club de France[1252].

Le compte rendu de cette réunion, rédigé par Louis-Philippe May, montre la position d'isolement dans laquelle se trouvait alors la direction de l'Architecture :

> « *[…] le Service des Eaux et Forêts, tout en manifestant une préférence théorique pour l'itinéraire contournant entièrement le massif des Trois Pignons et le bois de la Commanderie […] n'opposera pas de résistance sérieuse au projet des Ponts-et-Chaussées. Quant au Touring Club, il est rallié à ce projet.*
> *Le Service de l'Aménagement du Territoire, représenté en l'occurrence par M. Warnery est également disposé à ce ralliement.*
> *En sorte que la Direction de l'Architecture ne devra véritablement compter que sur ses seuls moyens pour faire triompher son point de vue contre le service des Ponts-et-Chaussées […].* » Rapport du 13 février 1957 sur la réunion interservices concernant le projet d'autoroute du sud[1253].

Il est intéressant de noter la position des Eaux et Forêts qui, bien que préférant la solution proposée par les naturalistes, semble se satisfaire de l'absence d'impact sur la forêt domaniale. Le statut des autres forêts, qui rappelons le ne sont pas gérées par les Eaux et Forêts, semble ne pas valoir une implication de ces derniers dans l'opposition de la direction de l'Architecture et des naturalistes. Pour le rapporteur, le « *nœud du problème* », « *décisif naturellement aux yeux de Mothe*[1254] », réside dans la dépense supplémentaire des tracés alternatifs qui constitueraient un allongement de l'autoroute.

Face à cet argument purement économique, la position de Louis-Philippe May évolue dans le rapport qu'il rédige le 26 février 1957 pour présenter pour la première fois le dossier devant le CNPN et de nouveau devant la Commission Supérieure des Sites. Si l'intérêt du massif des Trois-Pignons et du bois de la Commanderie reste toujours invisible aux yeux de cet inspecteur des Monuments Historiques, il se fie au jugement des biologistes et privilégie finalement l'option consistant à décaler le tracé à l'Ouest de Milly-la-Forêt, défendu depuis janvier 1955 par Henry Flon :

> « *Nous avons constaté, comme nous l'avions fait précédemment en parcourant le massif des Trois-Pignons, que le bois de la Commanderie et la partie des Bois de Manteau […] ne constituent pas dans leur état actuel des "sites" dont la sauvegarde impose à la collectivité des sacrifices, mais leur valeur comme "Réserve naturelle", dont nous ne sommes pas juge, et leur transfiguration, dont le service des monuments historiques et des sites ne saurait être le garant peuvent justifier le recours au tracé 3, fut-il plus onéreux*. » Rapport du 26 février 1957 de Louis-Philippe May sur les différentes options étudiées par la direction des Routes[1255].

[1252] D'abord opposé lors du Congrès National du Tourisme, le Touring Club de France soutint finalement à partir de l'été 1956 le projet autoroutier. En contrepartie, les Ponts-et-Chaussées devaient « enjamber » le massif et éviter de desservir directement la forêt pour éviter une augmentation de trafic en son sein (pour plus d'information sur les négociations entre le TCF et les Ponts-et-Chaussées, voir France-Barbou, 2009, p.367-370). Le Touring Club de France compte à l'époque plus d'un million d'adhérents et constitue bien souvent un soutien de poids aux projets de la direction des Routes.
[1253] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.
[1254] Chef du service spécial des autoroutes placé auprès de la direction des Routes du ministère de l'Équipement.
[1255] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.

Passant par la vallée de l'École (plus à l'ouest de la Figure 24), un autre tracé alternatif proposé par les Ponts-et-Chaussées présenterait pour Louis-Philippe May « *plus d'inconvénients que d'avantages* »[1256] et est écarté dès le départ.

C'est donc bien à la position des naturalistes que l'inspecteur général des Monuments Historiques se rallie et c'est sur ce rapport qu'est consulté pour la première fois le Comité Permanent du CNPN le 14 mars 1957. Devant cette assemblée, la position du directeur des Eaux et Forêts semble différer de celle adoptée par son représentant à la réunion interservices de février :

> « *M. du Vignaux rappelle le point de vue de son Administration dont le souci actuel est de reconstituer l'unité forestière du massif de Fontainebleau notamment par le rattachement progressif du Bois de la Commanderie du Massif des Trois Pignons et de divers domaines forestiers privés situés actuellement en bordure de la Forêt domaniale proprement dite.*
> *[…]*
> *En second lieu, la coupure de la forêt entrave la bonne marche de sa gestion.*
> *Par ailleurs, la réalisation de l'auto-route est préjudiciable à la vie biologique de la forêt.*
> *M. du Vignaux précise qu'il est particulièrement souhaitable d'éviter le cloisonnement des animaux.* » Réunion du 14 mars 1957 du Comité Permanent du CNPN[1257].

Comme l'illustre l'intervention du directeur des Eaux et Forêt, le projet d'extension de la forêt domaniale au massif des Trois-Pignons et au Bois de la Commanderie ne fut probablement pas sans conséquence dans l'évolution de la position des Eaux et Forêts. Pour Jean-Luc France-Barbou (2009, p.377), ce revirement serait plutôt le résultat de « *l'affaire de la forêt de Senlis* » et du passage de l'Autoroute du Nord dans une forêt domaniale, entraînant l'opposition systématique des Eaux et Forêts sur les projets routiers traversant ces forêts domaniales. Toujours est-il que l'administration des Sites trouve finalement au cours de cette réunion un nouvel allié pour tenter de modifier le tracé des Ponts-et-Chaussées et éviter les massifs forestiers voisins de Fontainebleau.

La consultation du CP apporte aussi des éléments supplémentaires sur les effets probables de la pollution sur la flore. En plus de donner plusieurs exemples d'espèces de flore susceptibles de disparaître, parmi lesquelles *Spergula pertancha* et *Scabiosa canescens*, Pierre Chouard, botaniste et membre nommé du CNPN (voir Chapitre 2, Section 3), évoque les dangers des gaz d'échappement qu'il a pu observer à travers ses travaux sur la flore :

> « *Le smog est l'exemple frappant des pollutions atmosphériques dues au dégagement d'essence brûlée et non brûlée.*
> *Il entraîne des nécroses des végétaux qui sont les plus graves au soleil et par air calme. Il passe assez brusquement d'une attaque faible, inapparente au-delà d'un seuil au-dessus duquel les nécroses deviennent sévères et généralisées.*
> *Déjà, dans la forêt actuelle, on atteint le seuil dans les points où les automobiles sont les plus nombreuses.*
> *Il apparaît indispensable d'écarter les automobilistes de la forêt.*
> *Si l'autoroute passe à travers les Trois Pignons, région de vallons encaissés à air calme par les jours chauds de l'état, le smog aura vite fait de dépasser le seuil de toxicité grave.*

[1256] Rapport du 26 février 1957 de Louis-Philippe May sur les options étudiées par la direction des Routes (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).
[1257] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.

Au contraire, la pollution est à peu près nulle dans les régions de plateaux balayés par le vent. » Réunion du 14 mars 1957 du Comité Permanent du CNPN[1258].

L'intégration de considérations biologiques au tracé vient bousculer l'expertise des ingénieurs des Ponts-et-Chaussées en matière de construction routière. Si ces derniers privilégiaient l'évitement des milieux « administrativement remarquables » (e.g. sites classés, forêts domaniales), tout en optimisant le coût des travaux, l'expertise naturaliste des membres du CNPN vint rajouter des données au problème du tracé d'autoroute et justifier l'adoption d'un tracé qui se révèle moins optimal selon les seuls critères des Ponts-et-Chaussées.

Ces arguments – coupure des continuités entre les forêts, pollution, destruction d'espèces – sont repris dans un vœu adopté par les membres du CP estimant que « *le projet proposé doit être écarté* »[1259]. Ce vœu s'ajoute donc à ceux déjà établis par diverses institutions scientifiques depuis 1956 en ajoutant les problèmes de pollution et de disparition des espèces au centre de l'argumentaire destiné à s'opposer à ce projet.

Le lendemain, c'est au tour de la Commission Supérieure des Sites de se prononcer sur les variantes proposées par le ministère de l'Équipement. On retrouve dans cette dernière, comme lors de la réunion précédente (voir plus haut), une partie des membres du CNPN avec la présence d'Henry Flon, de Roger Heim et de François Merveilleux du Vignaux. Contrairement au CP du CNPN, le directeur des Routes est cette fois-ci présent pour défendre la position de l'Équipement.

Lors de cette réunion, deux positions opposées se font jour parmi les membres de la Commission des Sites. Les naturalistes, dont la position est résumée par Roger Heim, trouvent plusieurs alliés pour estimer que la destruction du patrimoine que représente la forêt de Fontainebleau n'est pas négociable et que les surcoûts et les problèmes d'ordre économique ne doivent pas servir d'arguments pour disqualifier les tracés alternatifs :

> « *M. Heim, après avoir exposé l'importance des intérêts scientifiques en cause, estime que le conflit actuel entre le point de vue économique et la sauvegarde du capital naturel, constitue un "test" de première importance. La perte causée à la Forêt et à ses peuplements ne peut être chiffrée en milliards. Nous sommes, en effet à Fontainebleau, en présence d'un carrefour où certaines espèces uniques au monde sont appelées à disparaître définitivement, étant donné la fragilité de certaines.* » Séance du 15 mars 1957 la Commission Supérieure des Sites[1260].

> « *M. Paul Léon [ancien directeur général des Beaux-Arts et conservateur du musée Condée à Chantilly] estime que parmi les intérêts en présence, ceux dont la Commission Supérieure à la charge, sont des intérêts supérieurs non évaluables en argent. Il importe en conséquence que cette hiérarchie des valeurs ne soit pas méconnue*. » Séance du 15 mars 1957 la Commission Supérieure des Sites[1261].

> « *Pour Mme René Mayer, le terme de "test" employé par M. Heim, semble prendre d'autant plus de valeur que le problème posé par la sauvegarde de la Forêt de Fontainebleau préoccupe vivement l'étranger. A son avis la défense de cet ensemble doit être considéré à la fois comme*

[1258] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.
[1259] Vœu adopté par le CP du CNPN le 14 mars 1957 en défaveur du projet des Ponts-et-Chaussées (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).
[1260] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.
[1261] *Ibid*.

une œuvre culturelle de première importance et une œuvre de préservation nationale. » Séance du 15 mars 1957 la Commission Supérieure des Sites[1262].

Les particularités biologiques de Fontainebleau et sa renommée internationale justifient l'évitement du massif.

En face, le projet de la direction des Routes ne trouve un soutien qu'auprès des représentants du tourisme qui privilégient les considérations économiques :

> « *M. Jain, représentant M. de Liedkerke Beaufort, sans insister à nouveau sur la nécessité de l'autoroute, fait remarquer que tout retard dans la construction de cet ouvrage se solderait obligatoirement par une perte importante de touristes.* » Séance du 15 mars 1957 la Commission Supérieure des Sites[1263].

Partisans d'une solution de facilité permettant d'accélérer la desserte des touristes vers le sud de la France, ils estiment les dégâts causés à la forêt comme un dommage acceptable compte-tenu des retombées économiques futures. Henry de Ségogne, ancien commissaire général au tourisme, va même jusqu'à indiquer que les autoroutes peuvent contribuer à « *donner de la beauté* »[1264] au site.

Le vote qui suivit les débats reflète bien les rapports de force existants au sein de la Commission Supérieure des Sites dans laquelle les scientifiques s'allient aux défenseurs du patrimoine culturel pour s'opposer au projet des Ponts-et-Chaussées :

> « *La Commission Supérieure des Sites considérant que le projet d'Autoroute sud de Paris envisagé par le Service des Ponts et Chaussées et incompatible avec la sauvegarde du Massif Forestier de Fontainebleau donne par 22 voix contre 7, et 2 abstentions un avis défavorable au projet qui lui est présenté.*
> *Elle émet le vœu toutefois que sur la base du tracé "techniquement possible" proposé par le Service des Ponts et Chaussées, cette Administration veuille bien étudier un autre tracé qui écarte l'autoroute plus à l'ouest de la forêt.* » Séance du 15 mars 1957 la Commission Supérieure des Sites[1265].

Les instances consultatives sous la tutelle de la direction générale de l'Architecture demandent donc au ministère de l'Équipement de revoir sa copie sur la traversée de la forêt de Fontainebleau alors même que l'enquête publique sur le tracé des Ponts-et-Chaussées s'est par ailleurs déjà terminée et se révèle largement défavorable au projet présenté.

La liste des opposants au tracé de la direction des Routes s'étant manifesté lors de cette enquête publique est impressionnante[1266]. Rappelons tout de même que certaines de ces oppositions

---

[1262] *Ibid*.
[1263] *Ibid*.
[1264] Séance du 15 mars 1957 la Commission Supérieure des Sites (fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).
[1265] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.
[1266] « *Académie des Sciences, Académie des Beaux-Arts, Académie des Inscriptions et Belles-Lettres, plusieurs membres de l'Académie Française, dont M. Georges Duhamel et M. Fernand Gregh, Académie d'Agriculture de France, Union Internationale pour la Conservation de la Nature et de ses Ressources, Assemblée des Professeurs du Muséum National d'Histoire Naturelle, Société Botanique de France, Société Entomologique de France, Société Zoologique de France, Société Préhistorique Française, Société de Biogéographie, Société des Amis du Muséum, Fédérations des Sociétés françaises de Sciences Naturelles (groupant près de 100.000 membres appartenant à toutes les Sociétés Scientifiques françaises s'intéressant de près ou de loin à la Biologie), Automobile-Club de l'Ile de France, Société de Camping et de Caravaning Club de France, Ligue Urbaine et Rurale, Société des Sentiers d'Avon, Association des Naturalistes de la Vallée du Loing, Société des Amis de la Forêt de Fontainebleau,*

ciblent aussi la bretelle de Macherin (voir plus haut), dossier traité en parallèle de la traversée du massif de Fontainebleau. Sur les 98 contributions à l'enquête publique en Seine-et-Marne, seules neuf d'entre elles sont favorables au projet, dont une contribution du TCF qui fut en réalité appelé à participer à cette enquête sur la demande de la direction des Routes (pour plus d'informations, voir France-Barbou, 2009, p.373-376)[1267].

Devant cette évolution de la situation, Jacques Bordeneuve, Secrétaire d'État aux Arts et Lettres, accorda de nouveau son soutien officiel à la position de la Commission Supérieure des Sites. Il envoya alors en son nom une lettre à la direction des Routes reprenant l'ensemble des arguments contre le projet qui furent avancés par les naturalistes présents dans les commissions consultatives. Il ne manqua d'ailleurs pas de mentionner l'avis du CNPN sur cette affaire :

> « *J'ajoute que le Conseil National pour la Protection de la Nature en France a, lors de sa séance du 14 mars dernier, formulé un vœu analogue*. » Lettre du 3 mai 1957 Secrétaire d'État aux Arts et aux Lettres, Jacques Bordeneuve, à la Direction des routes[1268].

Il demanda alors la révision du tracé pour éviter le massif forestier de Fontainebleau pris dans son acception la plus large et englobant donc le massif des Trois-Pignons et le bois de la Commanderie.

5. Une expertise naturaliste disqualifiée

Jusqu'à la fin de l'année 1957, aucun document sur le dossier de l'autoroute du sud n'est archivé dans le fonds consulté de la direction générale de l'Architecture. Il est probable que l'administration des Sites laisse donc la suite de l'affaire dans les mains de la direction des Routes. Les informations obtenues par Jean-Luc France-Barbou (2009) ne sont pas plus fournies sur cette période, en dehors de la mention de l'intervention du marquis de Ganay[1269] auprès du ministre de l'Équipement de l'époque, Edouard Bonnefous, pour présenter les avantages du projet passant à l'ouest de Milly.

D'ailleurs, les informations obtenues par Jean-Luc France-Barbou (2009) jusqu'à la déclaration d'utilité publique du tracé d'octobre 1958 sont très parcellaires alors que les archives de la direction générale de l'Architecture font encore état de nombreuses tractations. Est-ce là une preuve du manque de considérations de la part des Ponts-et-Chaussées face aux arguments des scientifiques sur la traversée du massif ? Le dénigrement des arguments des opposants par la direction des Routes (voir plus bas) plaiderait bien pour cette hypothèse. Le ministère de l'Équipement ne daigne d'ailleurs même pas informer la direction générale de l'Architecture de la tenue d'une nouvelle enquête publique entre le 14 novembre et le 5 décembre 1957, comme l'illustre cette lettre envoyée à la direction des routes le tout dernier jour de l'enquête publique :

> « *Je viens d'être informé par mes représentants locaux que l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique aurait été ouverte à Fontainebleau du 24 novembre au 5 décembre en vue de recueillir les observations sur le nouveau tracé.*
> *Je vous serais très obligé de bien vouloir me communiquer le plus rapidement possible le projet actuel, afin que je puisse en saisir la Commission Supérieure des Sites conformément au vœu*

Chambre d'Agriculture de Seine-et-Marne, etc. » Note sur le projet de tracé d'Autoroute du Sud dans la région de Fontainebleau, non daté et non signé (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).

[1267] Notons que les archives que nous avons consultées et les travaux de Jean-Luc France-Barbou (2009) ne font pas mention de l'avis du commissaire enquêteur.

[1268] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.

[1269] Le châtelain et propriétaire terrien qui a joué un rôle important dans la contestation de la bretelle de Macherin.

émis par cette Assemblée dans sa séance du 15 mars dernier. » Lettre du 5 décembre 1957 du directeur général de l'Architecture à la direction des Routes[1270].

Si l'enquête publique complémentaire ne concerne pas l'affaire de la forêt de Fontainebleau mais seulement celle de la bretelle de Macherin (voir plus haut), cette situation suggère une nouvelle fois le manque de transparence de la direction des Routes sur ce projet qu'elle souhaite à tout prix faire aboutir.

Dans le même temps, l'Académie des Sciences adoptait de nouveau, lors de sa séance du 4 décembre 1957 et sur la proposition de Philibert Guinier, un vœu pour la protection du massif de Fontainebleau. Ce vœu devait être transmis au préfet de Seine-et-Marne en vue de l'enquête publique, ainsi qu'au ministre de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports et au ministre de l'Équipement. D'autre part, une délégation composée de trois membres du CNPN, MM. Albert Caquot[1271], Roger Heim et Philibert Guinier, était « *chargée d'intervenir auprès de l'administration compétente* »[1272].

Le 16 janvier 1958, c'est le CNPN qui se saisit de l'affaire. Devant l'absence de réaction de la direction des Routes, le CNPN ne peut que réaffirmer sa position :

> « *Le Conseil National de la Protection de la Nature, compte tenu des précisions formulées, maintient son avis défavorable au projet d'autoroute tel qu'il est actuellement envisagé dans la région de Fontainebleau* » Séance du CNPN du 16 janvier 1958[1273].

Il reçoit par ailleurs un soutien de poids en la personne d'Albert Caquot, ancien ingénieur des Ponts-et-Chaussées qui propose en outre un vœu destiné à élargir la focale d'étude du projet en proposant d'étudier non pas des alternatives sur le tracé Coudray-Montceaux – Nemours mais sur le tracé Paris-Lyon, qui permettrait probablement d'éviter le massif de Fontainebleau.

La prise en compte d'un tel vœu, d'ailleurs adopté par les membres du CNPN, nécessiterait néanmoins de remettre à plat l'ensemble du projet de la direction des Routes élaboré depuis 1954, ce qui semble difficilement concevable. Un tel vœu suggère néanmoins l'influence qu'aurait pu avoir la consultation en amont des commissions consultatives placées auprès de la direction de l'Architecture. Le souhait de conserver la responsabilité exclusive de la conduite du projet par les Ponts-et-Chaussées aura évidemment contraint les possibilités offertes aux naturalistes d'influencer les caractéristiques du projet pour limiter les dommages sur la forêt de Fontainebleau.

Le 21 février 1958, la direction de l'Architecture transmet ces « nouveaux » vœux à la direction des Routes. Peu avant, la direction générale des Eaux et Forêts s'était elle aussi « *déclarée hostile au projet* »[1274]. Il faut néanmoins attendre août 1958, soit six mois après ces protestations, pour que le ministère de l'Équipement réagisse à l'opposition de ces deux administrations. C'est alors le ministre de l'Équipement en personne qui adresse une lettre sensiblement identique aux cabinets respectifs de ces ministères pour leur demander de ne pas s'opposer au tracé traversant le massif de Fontainebleau.

[1270] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.

[1271] Rappelons que ce dernier est membre nommé du CNPN (pour plus d'informations, voir Chapitre 4, Section 3).

[1272] Comptes rendus hebdomadaires des séances de l'Académie des Sciences (1957), tome 245, deuxième partie, p.2118

[1273] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.

[1274] Information contenue dans la lettre du 23 août 1958 du ministre des Travaux Publics au cabinet du ministre de l'Agriculture (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).

Pour le ministre de l'Équipement, « *les inconvénients de la traversée du massif de Fontainebleau ont été quelque peu exagérés par les opposants au projet* »[1275]. Comme l'illustre l'extrait suivant, les opposants à ce projet auraient été emportés par la « passion » :

> « *[…] on peut penser que le dommage éventuel allégué a pu être grossi, inconsciemment sans doute par la passion qu'ont apportée les contradicteurs à demander le changement de tracé.* » Lettre du 23 août 1958 du ministre des Travaux Publics au cabinet du ministre de l'Education Nationale[1276].

On retrouve ici, comme pour la route du littoral en Camargue, la disqualification de l'expertise naturaliste à travers l'idée selon laquelle les arguments naturalistes relèveraient de l'« émotion ». Or, une telle passion ne saurait s'opposer aux arguments chiffrés et rationnels de la direction des Routes :

> « *Sans pouvoir discuter la valeur de ces indications biologiques, entomologiques et botaniques, on peut indiquer que le massif forestier de 25.000 ha est déjà traversé par 1.600 km de routes, faisant une emprise de 1.400 ha alors que l'emprise autoroutière y sera de 21 ha seulement, se développant dans une zone rocheuse peu boisée*. » Lettre du 23 août 1958 du ministre des Travaux Publics au cabinet du ministre de l'Éducation Nationale[1277].

Le projet actuel serait même susceptible d'améliorer la situation en allégeant les nationales de la région (RN5 et RN7) et en jouant un rôle de « *coupe-feu naturel […] dans une zone particulièrement sèche et ravagée périodiquement par des incendies* »[1278].

Enfin – et surtout – le projet de tracé alternatif est écarté compte-tenu du surcoût entraîné par l'allongement du tracé. D'une part, « *la dépense de construction serait augmentée d'environ un milliard de francs* »[1279]. D'autre part, cela entraînerait une durée de trajet plus importante entre Paris et Lyon qui constituerait « *une perte annuelle pour l'économie nationale de 500 millions de francs, capitalisable à plus de cinq milliards* »[1280]. Autant de chiffres avancés qui, sans détailler les méthodes de calculs, sont susceptibles de peser lourd dans l'abitrage interministériel face aux impacts révélés par les naturalistes.

Avec l'implication personnelle du ministre de l'Équipement sur ce dossier, les naturalistes perdirent le soutien officiel du ministre de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports[1281]. Une réunion interministérielle du 12 septembre 1958 semble décisive dans le choix du tracé de l'autoroute du sud. La note du cabinet du ministre de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports fait le bilan des positions adoptées lors de cette réunion :

> « *En ce qui concerne l'Autoroute du Sud, la question a été plus longuement débattue [que l'Autoroute du Nord]. En effet, le ministre de l'Agriculture n'a fait pratiquement aucune objection aux propositions des Travaux Publics pour le passage de l'Autoroute à travers la forêt de Fontainebleau et le bois de la Commanderie. Ni les vapeurs d'essence ne pourraient, d'après*

[1275] Lettre du 23 août 1958 du ministre des Travaux Publics au cabinet du ministre de l'Éducation Nationale (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).
[1276] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.
[1277] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.
[1278] Lettre du 23 août 1958 du ministre des Travaux Publics au cabinet du ministre de l'Éducation Nationale (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).
[1279] *Ibid*.
[1280] *Ibid*.
[1281] Rappelons que jusqu'à la création du ministère des Affaires Culturelles, la direction de l'Architecture est rattachée au ministère de l'Éducation Nationale.

l'Agriculture, compromettre le développement de la végétation, ni la coupure de la Forêt entraver l'élevage des espèces biologiques actuellement existantes dans la forêt.
L'Education Nationale restait seule réticente en face de la position des Travaux Publics. J'ai précisé en effet, en reprenant les termes du dossier que vous m'avez transmis, tous les inconvénients très certains que pouvait avoir le nouveau percement de la forêt de Fontainebleau.
En définitive, nous étions réduits à une alternative très simple : ou bien accepter la traversée de la Forêt avec tous les inconvénients correspondants, ou imposer un allongement de l'Autoroute afin de contourner la Forêt. […] Le ministre a pesé attentivement les arguments dans les deux alternatives et en définitive, a estimé devoir se rallier aux propositions du ministère des Travaux Publics. » Note du 12 septembre 1958 du cabinet du ministre de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports au directeur général de l'Architecture[1282].

Au sein du ministère de l'Agriculture, seule la direction des Eaux et Forêts[1283] était opposée au tracé des Ponts-et-Chaussées. Comme le mentionne la lettre du ministre de l'Équipement d'août 1958, « *la Direction Générale du Génie Rural et de l'Hydraulique agricole n'a pas formulé d'objection* »[1284]. Cette position des autres directions n'est d'ailleurs pas surprenante compte-tenu du fait que l'itinéraire des Ponts-et-Chaussées évitait en majeure partie les terres agricoles, contrairement à celui privilégié par les opposants[1285]. L'absence d'opposition de ces services explique très probablement la position du ministre de l'Agriculture qui remet à son tour en cause l'expertise naturaliste en indiquant avoir surestimé les dommages causés à la forêt de Fontainebleau.

En ce qui concerne la position du ministre de l'Éducation Nationale, il est probable que son isolement sur cette question ait eu raison de sa combativité. Néanmoins d'autres facteurs sont susceptibles d'avoir joués (e.g. négociations informelles, changements ministériels[1286]). Le directeur général de l'Architecture se résout alors à prendre acte d'une telle décision[1287]. Cette lettre est d'ailleurs tout à fait intéressante puisqu'elle montre que l'opacité de la direction des Routes ne concerne pas uniquement le dossier de l'autoroute du sud :

« *J'ai l'honneur de vous préciser qu'à la suite de plusieurs interventions faites par mon Administration, M. le Secrétaire d'Etat aux Travaux Publics avait donné en 1956 l'assurance que l'exécution de l'autoroute du Nord serait poursuivie en contact avec mes services et s'était engagé à me transmettre au fur et à mesure de leur mise au point, les avant-projets concernant les sites classés et inscrits traversés par cet ouvrage ou situés à ses abords.*

[1282] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.
[1283] Rappelons que cette direction occupe une place quelque peu marginale au sein d'un ministère de l'Agriculture tourné vers le productivisme (voir Chapitre 4, Section 2).
[1284] Lettre du 23 août 1958 du ministre des Travaux Publics au cabinet du ministre de l'Éducation Nationale (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).
[1285] Référons-nous par exemple au rapport de Louis-Philippe May sur l'analyse des options de tracé des Ponts-et-Chaussées : « *Il est certain qu'en plus d'un endroit […] l'autoroute traversera des terres de culture qui seront inévitablement coupées en deux, puisque l'autoroute est infranchissable, et, indépendamment des indemnités […], on allèguera les inconvénients de cette solution pour l'économie nationale.* » Rapport du 26 février 1957 de Louis-Philippe May sur les options étudiées par la direction des Routes (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).
[1286] Depuis juin 1958 et l'obtention de la présidence du Conseil par Charles de Gaulle, il n'existe plus de Secrétariat d'État aux Arts et aux Lettres. Si c'est aussi un membre du parti radical, Jean Berthoin, qui est en charge du ministère de l'Éducation Nationale, l'évolution des forces politiques a aussi pu jouer dans le positionnement du ministère en charge de la direction de l'Architecture.
[1287] Note du 23 septembre 1958 du directeur général de l'Architecture au cabinet du ministre de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).

Or, jusqu'à ce jour, je n'ai pas eu communication, pas plus d'ailleurs que mes services régionaux, des avant-projets en question. Je n'ai pu, en conséquence, donner en ce qui me concerne mon accord à la réalisation du projet d'autoroute envisagé. » Note du 23 septembre 1958 du directeur général de l'Architecture au cabinet du ministre de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports[1288].

Difficile, à partir de ces éléments, de ne pas voir une stratégie délibérée de la part du ministère de l'Équipement pour régner seul sur les projets routiers entrepris par les Ponts-et-Chaussées.

En l'absence de l'opposition des administrations des Sites ou des Eaux et Forêts, seules susceptibles de relayer les vœux des instances consultatives et des scientifiques lors des négociations interministérielles, le tracé est finalement déclaré d'utilité publique le 3 octobre 1958.

6. Les ultimes tentatives d'opposition et la défaite des naturalistes

Malgré cette décision, les oppositions ne faiblissent pas pour autant. L'Institut de France revient à la charge dès octobre 1958 en nommant une commission d'étude sur cette affaire (sur ce point, voir France-Barbou, 2009, p.388-395). Cette dernière, composée de trois personnalités membres du CNPN, Roger Heim, Philibert Guinier, Albert Caquot, et de François Albert-Buisson[1289], alors chancelier de l'Institut de France, élabore un contre-projet qu'ils présentent au directeur de cabinet du ministère de l'Équipement. Ce projet est néanmoins écarté par ce dernier, compte-tenu de « *l'avancement actuel de la procédure* » (France-Barbou, 2009, p.389). Une fois de plus, le souhait de garder la maîtrise du processus décisionnel et de ne pas procéder à des consultations avant l'élaboration d'un « *projet définitif* » (voir plus haut) empêche toute participation des acteurs extérieurs au ministère de l'Équipement.

En juin 1959, le Comité Permanent du CNPN renouvelle – une troisième fois – son vœu destiné à étudier un nouveau tracé épargnant le massif forestier. On y apprend par ailleurs qu'Henry Flon semble toujours se démener pour trouver une solution alternative au tracé des Ponts-et-Chaussées :

« *M. Flon souligne que sur le plan local, le Préfet de Seine-et-Marne et l'Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées ne seraient pas opposés, d'après les informations recueillies, à un nouveau tracé évitant la forêt domaniale et le massif des Trois-Pignons, ainsi que le Bois de la Commanderie.* » Réunion du 19 juin du CP du CNPN[1290].

Le directeur général de l'Architecture profite de cette information, et probablement du remaniement ministériel de 1959 pour relancer l'affaire. Depuis le 3 février 1959, la direction de l'Architecture est en effet placée sous le ministre d'État chargé des « Affaires Culturelles », André Malraux. C'est donc à ce dernier que s'adresse René Perchet, directeur de l'Architecture, en lui rappelant l'historique de la contestation du projet et la position adoptée par son prédécesseur sur cette affaire. Compte-tenu des nouveaux éléments apportés par Henry Flon, il lui demande alors de relancer les négociations avec l'Équipement pour trouver un projet de tracé alternatif[1291].

[1288] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.

[1289] Ce dernier est élu à l'Académie des Sciences Morales et Politiques depuis 1936, chancelier de l'Institut de France depuis 1953 et membre de l'Académie française depuis 1955. Il a eu différentes carrières au cours de sa vie, entre politique, industriel, juge et président de tribunal ou encore historien (pour plus d'informations, voir Lucas and Pascallon, 2012).

[1290] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.

[1291] Note du 21 juillet 1959 du directeur général de l'Architecture au ministre des Affaires Culturelles (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).

André Malraux s'engage alors personnellement dans l'affaire et adresse une nouvelle lettre au ministère de l'Équipement pour lui demander d'œuvrer en faveur des différents vœux émis depuis le début de l'opposition par les instances consultatives et soutenus par « *d'importantes personnalités du monde scientifique, telles que M. Roger Heim, Directeur du Muséum National d'Histoire Naturelle, M. le Professeur Trefouel et M. Caquot, Inspecteur Général Honoraire des Ponts et Chaussées* »[1292].

Bien que de nouvelles suggestions lui aient été proposées depuis, la direction des Routes n'a « *pas trouvé de motifs suffisants pour revenir sur la décision prise* »[1293] et la réponse adressée au ministre des Affaires Culturelles fut, à quelques détails près, identique à celle adressée à son prédécesseur. La situation se serait même empirée selon les derniers chiffres de la direction des Routes. La circulation automobile serait en constante augmentation sur la RN 7 depuis le début des négociations et il devenait de plus en plus urgent de construire cette autoroute. En dépit de l'implication d'André Malraux, le ministère de l'Équipement n'était donc toujours pas disposé à flancher sur la question de l'autoroute du sud.

S'ajoutent néanmoins un nouveau vœu en défaveur du projet de la Commission Supérieure des Sites, adopté le 4 novembre 1959, et l'opposition à l'unanimité des cinq Académies de l'Institut de France, rejoignant les vœux précédents des Académies des Sciences, des Beaux-Arts, des Inscriptions et Belles-Lettres, et de plusieurs membres de l'Académie Française. A noter aussi le souhait du Chanoine Kir, député de la Côte d'Or siégeant à la Commission Supérieure des Sites, d'intervenir personnellement auprès du ministère de l'Équipement pour adopter le tracé alternatif[1294].

Face à ces oppositions qui ne faiblissent pas, la résistance de l'Équipement semble pour un court laps de temps battre de l'aile. Jean-Luc France-Barbou (2009, p.393) indique en effet l'existence d'une lettre manuscrite dont le statut reste relativement flou[1295] mais évoquant pour la première fois l'existence de doutes sur le tracé déclaré d'utilité publique et proposant de préparer « *le cas où on aurait à passer ailleurs* ». Ce doute du ministère de l'Équipement ne transparait pourtant pas dans sa réponse suite à la transmission du vœu de la Commission Supérieure des Sites :

> « *J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'il n'apparaît pas qu'un tel avis, inspiré de motifs déjà connus, apporte un élément nouveau dans cette affaire dont l'instruction par mes Services a été menée, avec tous les scrupules désirables et dans le souci constant de l'intérêt le plus général.*
> *Aussi ne puis-je que vous confirmer les termes de ma lettre du 19 août 1959, dont ci-joint copie, en insistant toutefois sur <u>l'accord précédemment obtenu</u> des représentants de votre Administration – tant dans une conférence tenue à <u>mon Cabinet le 10 septembre 1958</u>, que devant le Conseil d'Etat sur le tracé actuellement remis en cause.*
> *[…]*

[1292] Lettre du 28 juillet 1959 du ministre des Affaires Culturelles à la direction des Routes (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).

[1293] Lettre du 19 août 1959 de la direction des Routes à la direction générale de l'Architecture (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales).

[1294] Personnalité politique atypique et, à l'époque, populaire, il avait exprimé le souhait lors de la réunion de la Commission Supérieure des Sites son « *intention d'intervenir dans les moindres délais auprès de M. le Ministre des Travaux Publics en vue de la sauvegarde de la Forêt* » (fonds 19890126/101 disponible aux Archives Nationales). Son implication dans ce dossier apportait nécessairement un soutien supplémentaire aux opposants du projet.

[1295] Jean-Luc France-Barbou (2009, p.393) en attribue l'origine, sans certitude, à « un haut responsable *du MTP, sinon le ministre lui-même* ».

Quoiqu'il en soit et dans l'état actuel des choses, je ne crois pas devoir reconsidérer la position adoptée par mon Administration, après mûre réflexion, et à laquelle s'est ralliée le Conseil d'Etat lui-même dans sa séance du 30 septembre 1958. » Lettre du 8 janvier 1960 de la direction des Routes à la direction générale de l'Architecture (souligné dans la lettre)[1296].

Pour des raisons qu'il n'a pas été possible de déterminer à partir des archives consultées, André Malraux finira d'ailleurs par se rallier au projet de l'Équipement peu après cette réponse[1297]. Il est raisonnable de penser que le poids de l'Équipement face à celui des Affaires Culturelles dans les réunions interministérielles ait conduit à un tel arbitrage.

A partir de cette date, les archives que nous avons consultées ne font plus mention que des tentatives de l'Institut de France pour faire plier le ministère de l'Équipement. Il faut donc se référer aux travaux de Jean-Luc France-Barbou (2009) pour connaître le dénouement de cette affaire que nous résumerons en quelques lignes[1298].

Entre 1960 et 1962, et ce malgré de nouvelles protestations de la part de la direction générale des Eaux et Forêts ou de nouveaux acteurs comme le Haut-Commissaire à la Jeunesse et au Sport, se faisant l'écho de diverses associations de jeunesse et de plein-air, différentes centrales syndicales, l'Association de défense des forêts d'Ile de France, le Conseil Général de la Seine ou encore le président du Conseil Municipal de Paris, les travaux démarrent fin 1961.

Durant cette période, les acteurs du CNPN impliqués dès le début de la campagne avaient semble-t-il déjà renoncés. Henry Flon au moins, semble par ailleurs avoir été largement encouragés à abandonner l'opposition :

« *Les meneurs de ce renouveau d'attaques seraient M Martelli-Chotard (châtelain de Foljuif, au Nord de Nemours) et Flon (Directeur de la Station Agronomique et Secrétaire Général des Amis de la Forêt).*
Une intervention directe du Préfet[1299] *aurait calmé le dernier cité, qui avait déjà animé l'attaque lors de l'EUP*. » Compte rendu d'un entretien entre Étienne Dailly et un représentant de la direction des Routes, cité dans France-Barbou (2009, p.391).

Si nous avons jusqu'ici évoqué principalement les soutiens de l'opposition, mentionnons que le ministère de l'Équipement put aussi compter sur celui d'acteurs puissants comme le préfet de Seine-et-Marne ou celui du sénateur Étienne Dailly, « *"homme fort" du Sud Seine-et-Marne* » (France-Barbou 2009, p.391). Ces soutiens ont probablement joué un rôle important dans la capacité de résistance du ministère de l'Équipement.

Suite à cette issue défavorable aux positions naturalistes, nous ne pouvons ici que nous accorder sur la conclusion portée par Jean-Luc France-Barbou, (2009, p.414) sur le cas de l'Autoroute du Sud : « *rien n'arrête les P&C dans leur détermination à mener leur projet à bien* ».

[1296] Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales.
[1297] Note du 26 janvier 1960 du Cabinet du ministre des Affaires Culturelles au directeur général de l'Architecture.
[1298] Pour plus de détails sur la période ultérieure, se référer aux travaux de Jean-Luc France-Barbou (2009, p.395-413).
[1299] Jean-Luc France-Barbou (2009, p.391) évoque la relation hiérarchique qu'entretien Henry Flon, directeur de la station agronomique du département de Seine-et-Marne, avec le préfet.

7. Conclusion : la difficile revendication d'une expertise alternative à celle des Ponts-et-Chaussées

Essayons, dans cette conclusion, de prendre un peu de recul sur ce cas que nous venons d'analyser. Rappelons tout d'abord l'objectif premier de cette étude qui était à la fois de resituer le rôle du CNPN dans le déroulement d'un projet d'aménagement au sein duquel il s'implique mais aussi plus globalement de nous intéresser à la place de la protection de la nature et à l'intégration des dimensions biologiques dans ces projets. Quelles observations peut-on dès lors tirer sur ces questions à partir de ce cas d'étude ?

Premièrement, et de manière analogue à la création des « réserves naturelles » entre 1947 et 1971 (voir Chapitre 5), l'action du CNPN est largement dépendante de celle de sa tutelle, la direction de l'Architecture. C'est en effet cette dernière qui relaye les vœux du CNPN auprès du ministère de l'Équipement, et ce à de multiples reprises, et qui défend la position des naturalistes lors des négociations interministérielles. Les membres du CNPN bénéficient d'une bienveillance particulière de la direction de l'Architecture qui se range à l'avis des naturalistes, présents à la fois au CNPN mais aussi à la Commission Supérieure des Sites[1300]. Elle n'abandonnera finalement l'opposition et par extension la position des naturalistes que sur décision de son ministre. Le CNPN bénéficie donc d'une écoute particulière de la part de son administration de tutelle.

Dans ces négociations, il est clair que l'avis du CNPN fournit un moyen de légitimer la position de la direction de l'Architecture. Les vœux du CNPN et son avis défavorable sur le tracé des Ponts-et-Chaussées, tout comme ceux de la Commission Supérieure des Sites, sont systématiquement mentionnés par la direction de l'Architecture dans les lettres envoyées à la direction des Routes. Ils fournissent ainsi un soutien extérieur à l'administration qui permet à la direction de l'Architecture de ne pas assumer seule l'entière responsabilité du bras de fer avec l'Équipement. La direction de l'Architecture et le CNPN sont d'ailleurs loin d'être les seuls acteurs opposés au projet d'aménagement et tentant de peser sur les choix des Ponts-et-Chaussées.

L'opposition au tracé des Ponts-et-Chaussées traversant le massif de Fontainebleau réuni un important réseau d'acteurs : sociétés savantes, instances consultatives, associations touristiques diverses, associations de loisirs de plein air, centrales syndicales locales, etc. A noter que contrairement à l'opposition contre la bretelle de Chailly (voir plus haut), qui réunit agriculteurs, commerçants et habitants à proximité du projet, l'opposition dans la zone de la forêt de Fontainebleau réunit plutôt une « élite » parisienne : scientifiques prestigieux, journalistes, hauts-fonctionnaires et même un député.

Cette opposition réunit d'ailleurs ponctuellement des personnalités bien différentes, de Roger Heim, résistant et déporté durant la guerre, à Thierry Maulnier, journaliste d'extrême droite, collaborationniste pendant un temps. À l'Assemblée Nationale, le député communiste Maurice Nilès[1301], tout comme le député gaulliste de l'Union pour la Nouvelle République, Georges Becker[1302], par ailleurs naturaliste, interviennent auprès du ministre de l'Équipement pour connaître les suites données au projet alternatif de tracé proposé par les Amis de la Forêt de Fontainebleau. Si la préoccupation vis-à-vis de la défense de la forêt de Fontainebleau est donc avant tout celle d'une catégorie sociale très favorisée, il est difficile d'en dresser *a priori* un portrait-robot, d'autant plus que

[1300] Rappelons en effet que le premier rapport de Louis-Philippe May, inspecteur général des monuments historiques, souhaite donner un avis favorable à une partie du projet des Ponts-et-Chaussées.
[1301] Intervention du 3 juin 1961 à l'Assemblée Nationale.
[1302] Intervention du 19 juin 1959 à l'Assemblée Nationale.

nous n'avons pas récolté beaucoup d'informations sur l'orientation politique des membres du CNPN que nous suivons maintenant depuis plusieurs chapitres.

Si nous mentionnons directement l'identité des acteurs impliqués dans cette opposition au projet d'autoroute, c'est qu'au-delà de l'autorité que peut représenter une instance consultative comme le CNPN, ce sont bien en premier lieu ses membres, à titre individuel, qui sont à l'origine de la mise en mouvement de la direction de l'Architecture et du maintien de sa contestation.

C'est en en effet, Henry Flon, qui prend l'initiative à titre privé, de s'informer et de démarrer les négociations sur le projet de tracé de l'autoroute du sud. De manière analogue à sa campagne menée quelques années auparavant pour la création des réserves naturelles dans le massif de Fontainebleau (voir Chapitre 2, Section 2), il mobilise avec lui un réseau d'acteurs – citons pour rappel André Billy et par extension l'association des Amis de la Forêt de Fontainebleau qu'il préside, le directeur général des Eaux et Forêts, l'Architecte en chef des Monuments Historiques, l'Archiviste en Chef de Seine-et-Marne – et facilite la constitution d'un groupe d'opposants au projet des Ponts-et-Chaussées. Notons qu'il n'est peut-être pas non plus étranger à l'implication de Philibert Guinier et de Roger Heim.

Si Henry Flon met en mouvement cette contestation, l'action de Philibert Guinier et de Roger Heim est déterminante dans la construction de cette opposition. De par leur multipositionnalité, ils permettent l'adoption de vœux analogues à celui du CNPN au sein de la Commission Supérieure des Sites. Ils vont par ailleurs entraîner avec eux le réseau de sociétés savantes dont ils sont membres.

La présence de Roger Heim et Philibert Guinier au sein de l'Académie des Sciences permet par ailleurs d'enrôler des acteurs au-delà du seul cercle des biologistes et scientifiques. Leur position au sein de l'Institut de France permet ainsi de rallier une multitude de personnalités littéraires et artistiques influentes contre ce projet. Ceci est d'autant plus facile que ces personnalités sont en général sensibles à la protection du patrimoine culturel et considèrent la forêt de Fontainebleau comme un prolongement de ce dernier.

Dans ce dossier, le CNPN est donc loin d'être une institution centrale et constitue plutôt un instrument parmi d'autres au service des personnalités opposées au projet pour tenter d'influencer la décision du ministère de l'Équipement. Dans ce combat contre « *la règle à calcul [qui] ne sait pas penser* »[1303] des ingénieurs des Ponts-et-Chaussées, l'expertise naturaliste discutée au sein du CNPN permet cependant de fournir de nouveaux arguments à opposer au tracé de l'autoroute.

Il est ici intéressant de faire le parallèle avec l'opposition à la bretelle de Macherin, affaire dans laquelle les biologistes ne s'impliquent pas. Dans le récit qu'en fait Jean-Luc France-Barbou (2009), il n'est fait à aucun moment mention d'un quelconque impact sur la flore ou la faune dans cette zone située à quelques kilomètres seulement de la forêt de Fontainebleau. En l'absence des naturalistes, personne ne visibilise les enjeux de protection de la nature. Ce sont donc plutôt les enjeux agricoles, défendus par un grand propriétaire terrien, et paysager qui sont mis en avant dans cette région qui a fait la renommée des peintres de Barbizon.

Notons que l'absence de nos savants dans l'affaire de Macherin dénote aussi très certainement une préférence pour les milieux au caractère faiblement anthropisé. La plaine de la Bière est en effet

[1303] Lettre ouverte au Comité des Autoroutes, non datée, non signée, disponible à la fois dans les archives de la direction générale de l'Architecture (Fonds 19890126/101 disponible aux archives nationales) et dans les archives d'Henry Flon disponibles aux archives départementales de Seine-et-Marne (Carton 68 J 23 consulté par Jean-Luc France-Barbou (2009). Jean-Luc France-Barbou (2009) en attribue la paternité aux « Amis de la forêt de Fontainebleau ».

plus habitée et transformée par l'agriculture que le massif forestier de Fontainebleau. Elle ne semble néanmoins pas constituer un milieu suffisamment intéressant pour les naturalistes pour justifier leur investissement dans sa protection.

Avec la traversée de la forêt de Fontainebleau et l'implication des naturalistes, de nouveaux arguments sont avancés pour s'opposer au tracé initial. Les biologistes militent ainsi pour l'intégration de nouveaux éléments dans les réflexions sur le projet autoroutier (e.g. évitement d'un carrefour biogéographique unique, menace sur une espèce botanique *Spergula pertancha*, solidarité du point de vue écologique et biologique des massifs forestiers voisins) qui viennent bousculer l'expertise des ingénieurs des Ponts-et-Chaussées. S'ils sont habitués à traiter des enjeux fonciers et de paysage, les arguments naturalistes semblent hors de leur logiciel.

L'exemple le plus frappant pour l'illustrer réside dans leur conception avant tout administrative de la forêt, à l'inverse de celle des naturalistes qui se basent plutôt sur ce que l'on appellerait aujourd'hui la « continuité écologique » des massifs forestiers voisins. L'évitement de la forêt domaniale et la faible emprise sur le massif des Trois-Pignons sont des concessions suffisantes pour les ingénieurs des Ponts-et-Chaussées alors que la forêt domaniale et les massifs des Trois-Pignons et de la Commanderie font partie d'une même unité biologique pour les naturalistes.

Les espèces de flore menacées par le projet sont par ailleurs invisibles aux yeux de ces ingénieurs qui ne voient dans l'itinéraire de la future autoroute à travers le massif de Fontainebleau qu'« *un site peu boisé, principalement de rocher* » (cité dans France-Barbou, 2009, p.366).

Les arguments naturalistes sont d'ailleurs rapidement disqualifiés par ces ingénieurs, évoquant une opposition aveuglée par la « passion ». Notons que le mépris de ces oppositions n'est pas spécifique à la contestation naturaliste mais bien à toutes les oppositions qui se sont élevées contre le projet[1304].

Notre cas d'étude révèle ainsi l'état d'esprit dans lequel se retrouve la direction des Routes à l'époque. Dans une lettre adressée au TCF, le chef du Service Spécial des Autoroutes parle de « *faire entendre la voix de l'intérêt général et de la raison* » (cité dans France-Barbou, 2009, p.368). Se sentant investis d'une mission supérieure, ils se sentent à même de définir seuls « l'intérêt général » et les arbitrages entre les différents intérêts en présence. Dans cette conception de la décision publique, on comprend mieux la difficulté à obtenir des informations quant au projet développé par la direction des Routes et le mépris pour la consultation des autres parties prenantes.

Comme nous l'avons vu, la direction de l'Architecture doit en effet batailler et multiplier les demandes pour *accéder* aux informations. Sans parler de s'intégrer dans le processus décisionnel, il est déjà difficile d'obtenir des informations sur le projet. Il est donc d'autant plus difficile d'élaborer une expertise alternative. C'est d'ailleurs un point régulièrement reproché aux opposants qui « *ne reculent pas devant des prises de position sur un projet inconnu* » (un ingénieur des Ponts-et-Chaussées cité dans France-Barbou, 2009, p.386). La perspective d'intégrer d'autres acteurs avant l'enquête publique est inenvisagée et inenvisageable pour les ingénieurs des Ponts-et-Chaussées[1305]. Comme nous l'avons vu, l'autoroute du sud ne semble d'ailleurs pas être une exception.

[1304] Nous faisons ici référence à l'opposition des membres d'associations sportives et de loisirs qu'un ingénieur des Ponts-et-Chaussées n'hésite pas à moquer en utilisant les expressions de « *défenseurs des grottes* » ou d'« *initiés des cavernes* » (voir France-Barbou, 2009, p.386). Plus généralement, ce même ingénieur accuse les opposants d'égoïsme (France-Barbou, 2009, p.366).

[1305] L'influence d'un Ingénieur honoraire des Ponts-et-Chaussées, Albert Caquot, n'y change d'ailleurs rien.

Evidemment, l'inverse n'est pas vrai. Le ministère de l'Équipement souhaite participer et défendre la voix de « sa » raison dans les décisions qui sont prises au sein de la Commission Supérieure des Sites – ce qu'il ne parvient d'ailleurs pas à faire –. A noter que la direction des Routes ne se déplace d'ailleurs qu'à la Commission Supérieure des Sites et pas au CNPN, ce qui est probablement un indice de l'importance relative de la seconde institution par rapport à la première, plus ancienne et qui dispose de véritables prérogatives en matière d'aménagement du territoire en ayant la charge de formuler des avis sur les projets à l'intérieur des sites classés.

Ce cas d'étude permet par ailleurs de relever l'importance relative de la procédure d'inscription au titre des sites. Conscient de l'inscription du massif des Trois-Pignons, les Ponts-et-Chaussées n'en impactent pas moins une partie et ne semblent d'ailleurs pas concernés par la nécessité d'en informer l'administration des sites. Si le statut de forêt domaniale semble assurer une meilleure protection dans cette affaire, ce n'est pas le cas de tous les projets autoroutiers qui se développent en parallèle[1306]. L'inscription au titre des sites, qui représentent en règle générale l'outil privilégié de la protection des espaces identifiés par les membres du CNPN (voir Chapitre 5) ne semble donc constituer qu'une protection bien faible face à la transformation des milieux.

Pour finir, nous souhaitions revenir sur le souhait qui sera formulé quelques années plus tard par Jean Dorst à propos d'une meilleure entente entre protecteurs et ingénieurs et qui prend d'autant plus de sens après cette l'étude de ce cas :

> « *Il est urgent que cesse un vieil antagonisme entre les "protecteurs de la nature" et les planificateurs. Il faut sans doute que les premiers comprennent que la survie de l'homme sur la terre exige une agriculture intensive et la transformation profonde et durable de certains milieux […].*
> *Mais il faut en revanche que les technocrates admettent que l'homme ne peut s'affranchir de certaines lois biologiques, que l'exploitation rationnelle des ressources naturelles ne signifie nullement leur dilapidation ou la transformation automatique et complète des habitats. Il faut aussi qu'ils comprennent que la conservation des milieux naturels sur une portion du globe constitue elle aussi une utilisation des terres, au même titre que leur modification.* » Jean Dorst (1970, p.30)

Comme nous l'avons vu dans notre cas, les protecteurs ne remettent jamais en cause l'opportunité du projet d'autoroute qu'ils considèrent inévitables compte-tenu notamment de l'augmentation de la circulation automobile. Ils souhaitent plutôt intégrer de nouvelles considérations dans le processus de conception du projet. Nos experts sont donc déjà loin de l'image de « *"protecteurs" attardés* » dépeinte par Jean Dorst (1970, p.453) pour critiquer une vision trop extrémiste de la protection de la nature. En ce qui concerne les ingénieurs des Ponts-et-Chaussées rencontrés dans cette section, ils paraissent par contre bien correspondre à ce que Jean Dorst (1970, p.453) évoquait comme des « *ingénieurs trop fiers de leurs jouets modernes* ». A la lumière de ce cas, si un pas semble avoir été franchi par les « *protecteurs* », la marche semble être encore haute du côté des « *technocrates* ».

[1306] Nous faisons ici référence au tracé de l'autoroute du nord qui traverse la forêt domaniale de Senlis dans lequel l'administration des Eaux et Forêts n'a pas réussi à s'opposer à la direction des Routes (voir plus haut).

CONCLUSION

Ce chapitre nous a permis de mettre en évidence le rôle largement méconnu, en ce qui concerne cette période, par les protecteurs de la nature dans la conduite de certains projets d'aménagement. Si la protection de la nature est bien souvent réduite à cette époque à la seule création d'« espaces protégés », on voit que les experts du CNPN, et ce dès les années 1950, souhaitent s'impliquer dans les problématiques d'aménagement du territoire. Chargés de veiller sur l'intégrité des territoires de parcs nationaux et de réserves naturelles, les membres du CNPN ont bien souvent dépassé, en pratique, le cadre strict de leurs missions.

Les naturalistes s'engagèrent en effet dans une action visant à limiter les impacts de certains projets d'aménagement jugés néfastes sur les sites présentant des caractéristiques biologiquement intéressantes. Compte-tenu des faibles ressources dont disposaient alors les membres du CNPN, leur attention s'est principalement portée sur les projets affectant des sites inscrits ou classés. Ces milieux particuliers et déjà identifiés comme intéressants permettaient alors à la direction de l'Architecture d'intervenir et de défendre la position exprimée par les membres du CNPN.

En quoi consistait alors l'action des membres du CNPN ? Comme nous l'avons vu, l'implication des naturalistes dans ces projets n'était pas nécessairement synonyme d'une remise en question de l'opportunité de ces aménagements. Si ce fut le cas pour un certain nombre de projets portant sur des milieux particulièrement importants aux yeux des naturalistes, comme la Camargue, les membres du CNPN furent bien souvent force de proposition pour concilier l'aménagement et la protection de la nature.

L'expertise produite par les membres du CNPN révélait bien souvent des éléments jusqu'alors non pris en compte par les aménageurs dans leur projet (e.g. impacts sur les effectifs de certaines populations d'espèces, espèces menacées par l'aménagement, rupture des continuités entre massifs voisins). Ces éléments conduisaient souvent les naturalistes à proposer des modifications quant au projet initial (e.g. modification du tracé de la route) ou invitaient les aménageurs à intégrer de nouvelles pratiques (e.g. translocation d'espèces). L'objectif consistait alors à limiter au maximum les impacts de ces projets sur les milieux naturels, la faune et la flore.

L'intégration de ces enjeux nouveaux dans les problématiques d'aménagement du territoire ne se fit pas sans contestation de la part des aménageurs eux-mêmes. La réaction de la direction des Routes face aux arguments des naturalistes, que cela soit en Camargue ou à Fontainebleau, est sur ce point particulièrement frappante. Dans un contexte où les enjeux environnementaux n'étaient pas encore aussi populaires que dans les années 1970[1307] et où le CNPN ne disposait pas légalement, au sens strict, de prérogative en matière d'aménagement, il ne fut pas aisé d'imposer des contraintes aux aménageurs.

Le CNPN put néanmoins compter sur le soutien déterminant de l'administration des Sites, sensibilisée aux enjeux à la fois biologiques et paysagers, pour porter ses revendications. Face aux ministères aménageurs (ministère de l'Équipement, des Transports ou de l'Agriculture), et comme nous aurons l'occasion de le voir de nouveau dans le chapitre suivant lors de l'élaboration de la loi de 1976 relative à la protection de la nature, il fut loin d'être facile de peser dans les décisions en matière d'aménagement.

[1307] Voir Chapitre 7.

C'est néanmoins une forme primitive d'« évaluation environnementale »[1308] que ces naturalistes ont mis en œuvre dès les années 1950, avec un contrôle ex ante des impacts liés à la réalisation de certains projets d'aménagement. Ils contribuent ainsi à développer des méthodes destinées à limiter les impacts sur la nature de ces projets et préfigurent les pratiques qui se mettront en place à partir de 1976 et la création des études d'impact.

Nous pouvons d'ores et déjà noter une différence majeure entre le dispositif mis en place en 1976 et l'action des naturalistes du CNPN jusqu'au début des années 1970. Jusqu'à la création des études d'impact, qui comme nous le verrons, seront élaborées par les aménageurs, la charge de démontrer les effets néfastes de ces projets et de proposer des alternatives ou des pratiques plus respectueuses des milieux naturels ou des espèces est portée par les membres du CNPN eux-mêmes. Ce sont donc les protecteurs qui doivent produire les preuves et l'expertise nécessaires à la prise en compte de ces enjeux. Tout comme pour la création des réserves naturelles, les membres du CNPN furent donc bien souvent directement impliqués dans la recherche d'alternatives ou de pratiques plus respectueuses des milieux naturels. C'est d'ailleurs bien souvent à titre privé et en dehors du seul cadre des réunions du Conseil qu'ils se chargèrent de ces tâches.

Notons par ailleurs que le CNPN n'est pas la seule instance à se préoccuper des impacts de certaines activités ou de certains projets. Le compte rendu de Gustave-Henri Lestel sur la réunion du Comité de Sauvegarde du Littoral Méditerranéen dans lequel fut évoqué le problème du centre émetteur de Camargue fait aussi mention d'un début de résolution pour les rejets en mer des stériles de la mine d'amiante de Canari en Corse, de la création d'une sous-commission pour examiner le problème du transfert des dépôts pétroliers des abords du Fort-Carré d'Antibes ou encore de la mise en discussion des problèmes liés à la construction du second port de yachting de Cannes[1309]. Les problèmes que l'on appelle aujourd'hui environnementaux sont ainsi peu à peu discutés depuis le lendemain de la guerre, sous l'impulsion de l'administration des Sites et des naturalistes impliqués au sein du CNPN.

En dehors de ce cas particulier du littoral méditerranéen, il est par ailleurs probable que la Commission Supérieure des Sites et les Commissions départementales se soient saisies d'enjeux analogues durant toute cette période. Une analyse de l'activité de ces différentes instances consultatives permettrait de fournir de nouveaux cas d'étude et d'éclairer la manière dont certains acteurs ont pu lutter pour s'opposer aux visées aménagistes de l'époque.

En attendant de plus amples études sur cette période, il est certain que le CNPN aura fait partie de ces institutions pionnières en matière de prise en compte des enjeux environnementaux. De par les missions que ses membres lui auront données, que cela soit dans les textes ou par la pratique, ces pionniers auront contribué à diffuser auprès d'autres acteurs les problématiques associées à la protection de la nature.

Ce chapitre a montré, dans la continuité de leurs travaux, l'existence de luttes environnementales portées par certains naturalistes qui n'ont probablement pas été si anecdotiques

---

[1308] Comme nous le mentionnions en introduction de ce chapitre, l'« évaluation environnementale » est aujourd'hui composée d'un ensemble d'instruments d'évaluation des impacts sur l'environnement d'un projet ou d'un plan/programme et de consultation du public destiné à intégrer les enjeux de protection de la nature, et plus généralement d'environnement, dans les décisions en matière d'aménagement du territoire. Nous aurons l'occasion de reparler plus longuement d'un instrument central de l'évaluation environnementale, l'étude d'impact, dans le chapitre suivant lorsque nous aborderons l'élaboration de la loi de 1976 relative à la protection de la nature.

[1309] Rapport du 30 juin 1962 de Gustave-Henri Lestel (Fonds 19890126/37 disponible aux archives nationales).

que le récit magnifié des trente glorieuses pourrait le laisser entendre. Elles traduisent déjà des formes de résistance à un certain modèle de développement.

Ce recul historique que nous avons adopté depuis plusieurs chapitres nous permet aussi de mieux comprendre et éclairer les pratiques contemporaines. Nous avons pu observer que les résistances à l'intégration des enjeux environnementaux dans les décisions publiques d'aménagement ne datent pas d'aujourd'hui. La prise en compte de ces enjeux nécessite des adaptations et des évolutions bien souvent contraires aux pratiques établies portées par des institutions puissantes qui constituent bien souvent des freins au changement.

Il paraît d'ailleurs raisonnable de penser que ces forces contraires orientèrent la politique publique de protection de la nature vers une stricte définition de ses missions, à savoir la création des réserves naturelles, moins dérangeante pour les partisans du « progrès » et des grands aménagements, aux dépens de la vision prônée par les membres du CNPN d'une intégration des perspectives biologiques et écologiques dans l'ensemble des décisions.

Au-delà de ces résistances, ce sont aussi les pratiques en matière d'intégration de la protection de la nature dans les projets d'aménagement qui sont anciennes. Si ces pratiques ont depuis largement évoluées (e.g. calcul de l'équivalence entre les impacts et l'évitement, la réduction et la compensation) et plus ou moins systématisées, elles constituent bien un héritage de l'action du CNPN consistant avant tout à « limiter » les dégâts plutôt qu'à repenser fondamentalement nos manières d'exploiter et d'aménager les milieux naturels. Compte-tenu de la situation actuelle, on peut raisonnablement se demander si ces pratiques s'intégrant finalement plutôt bien dans un modèle de développement dont on mesure de mieux en mieux les conséquences négatives sur l'environnement sont susceptibles de pallier l'érosion de la biodiversité.

Nous prolongerons, dans le chapitre suivant, ces réflexions sur l'évaluation environnementale et plus généralement la direction prise par la « protection de la nature », à partir de l'analyse de l'élaboration de la loi de 1976, bien souvent considérée comme l'objet législatif majeur de ce domaine et consacrant la naissance de cette politique publique aux origines pourtant bien anciennes.

Chapitre 7 : La longue et difficile mise en politique des ambitions naturalistes : la loi de 1976 ou la bataille pour sortir la protection de la nature des seuls espaces protégés

INTRODUCTION

Depuis le XIXème siècle, nous avons pu observer l'évolution des acteurs, des arguments et des modalités d'action visant à protéger la nature. Nous avons pu distinguer un certain nombre d'évènements ponctuels ou de périodes déterminantes dans la prise en compte des multiples facettes que peut recouvrir l'enjeu de protection de la nature. Il est une nouvelle étape à laquelle il convient de consacrer un chapitre tant elle constitue un évènement majeur, et préfigure la manière dont la protection de la nature est envisagée encore aujourd'hui. Cette étape est celle de l'élaboration de la loi de 1976 relative à la protection de la nature[1310].

Cette loi constitue une nouvelle étape dans la trajectoire du problème public constitué par la destruction de la nature. Une nouvelle étape car comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, la protection de la nature constituait déjà un centre d'intérêt pour certaines administrations comme celle des Sites ou des Eaux et Forêts. Sans surprise, la trajectoire du problème que constitue la protection de la nature ne suit pas linéairement les étapes décrites par Erik Neveu (2015) sur la constitution d'un problème public[1311] ou celle du modèle séquentiel établi par Harold Lasswell (1956)[1312]. Les étapes ou séquences se mélangent et ces modèles constituent plutôt des outils heuristiques destinés à décomposer les processus complexes par lesquels sont pris en charge les problèmes publics pour mieux les comprendre.

Dans notre cas, le problème de protection de la nature fait l'objet d'une pluralité de définitions qui influent tant sur l'importance accordée à cet enjeu, que sur la façon de le prendre en charge[1313]. Avec la création en 1946 du Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN), nous avons mis en évidence une mise en politique particulière que nous avions qualifiée de « discrète »[1314]. Or, la discussion de la loi de 1976 à l'Assemblée Nationale et au Sénat contribue indubitablement à populariser cet enjeu.

« *Protection de la nature : Les députés ont achevé l'étude du projet de loi* »[1315], « *La protection de la nature devant l'Assemblée Nationale : les grands projets feront l'objet d'une étude préalable d'impact sur l'environnement* »[1316], « *La protection de la nature conquiert ses lettres de noblesse* »[1317], « *Protection de la Nature : 467 voix contre 1* »[1318], « *La loi sur la protection de la nature est votée. 1976, année de l'animal…* »[1319], « *Protection de la nature : Une aussi longue attente…* »[1320], « *Protection de la nature : projet voté à l'unanimité par les sénateurs* »[1321], « *La protection de la nature, la loi et les*

[1310] Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.
[1311] Identifier, cadrer, justifier, populariser, mettre en politique.
[1312] Ce modèle a fait l'objer de nombreuses reformulations par différents auteurs à la suite de Laswell. Ces étapes incluent en général la mise à l'agenda, la formulation des solutions et leur adoption, la mise en œuvre de ces solutions, leur évaluation et éventuellement la terminaison de la politique.
[1313] Voir Chapitre 1.
[1314] Voir Chapitre 2.
[1315] Article publié dans le quotidien régional *Nice-Matin* le 24 avril 1976.
[1316] Article publié dans le quotidien régional *Le parisien libéré* le 25 avril 1976.
[1317] Article publié dans le quotidien national *Libération* le 25 avril 1976.
[1318] Article publié dans le quotidien national *Le Figaro* le 28 avril 1976.
[1319] Article publié dans le quotidien national *Le Figaro* le 14 mai 1976.
[1320] Article publié dans le quotidien national *La Croix* le 14 mai 1976.
[1321] Article publié dans le quotidien national *Le Monde* le 20 mai 1976.

associations »[1322], « *Les animaux désormais mieux protégés* »[1323], « *Protection de la nature, tout un arsenal de loi* »[1324].

Cette liste non exhaustive des titres de presse archivés par les services du ministère de l'Environnement illustre bien l'échos qu'a pu avoir en son temps cette loi de 1976 dans les médias. Entre son dépôt en avril 1975 et sa promulgation le 10 juillet 1976, l'élaboration du projet de loi a ainsi fait l'objet de multiples articles de presse retraçant les évolutions et détaillant le contenu de cette loi.

Avec la création des études d'impact, des réserves naturelles ou encore des espèces protégées, la loi est par ailleurs considérée comme « révolutionnaire » par certains analystes de l'époque (voir par exemple Lefeuvre *et al.*, 1981 cité dans Lefeuvre, 1990 ; Cans, 1986[1325]).

Héritée de l'histoire que nous avons dressée tout au long de ces six premiers chapitres de thèse, elle constitue l'aboutissement d'un certain nombre de revendications des scientifiques qui se font jour depuis le lendemain de la seconde guerre mondiale au moins. Il était donc essentiel dans nos travaux de revenir sur cette loi qui crée des instruments qui constituent encore aujourd'hui des piliers de la politique publique de conservation de la biodiversité.

Les chapitres précédents ont mis en évidence l'existence d'un cadrage scientifique de la protection de la nature[1326] qu'un certain nombre d'acteurs[1327] ont tenté de mettre en œuvre, avec les moyens dont ils disposaient, durant les décennies d'après-guerre[1328]. Jusqu'à la fin des années 1960, cette mise en œuvre s'est néanmoins reposée sur une certaine forme de bricolage consistant à recycler certains instruments déjà existants ou à s'intégrer dans des processus de décisions dans lesquels les naturalistes n'étaient pas nécessairement, et du moins pas légalement, invités à participer. Or, en élaborant les bases de l'évaluation environnementale avec la création de l'étude d'impact, elle constitue un pas dans le sens de l'« *aménagement rationnel de la terre* » envisagé par Jean Dorst (1970, p.464)[1329], c'est-à-dire un aménagement du territoire tenant compte des aspects écologiques.

Présentée dans le journal *Le Monde* par Roger Cans comme une « *révolution verte* »[1330], cette loi fait aussi l'objet d'une communication institutionnelle mettant en exergue le tournant majeur qu'elle constitue : « *Gestion dynamique de l'espace intégrant les impératifs de l'environnement dans le processus de planification socio-économique* »[1331], passage d'une « *politique exclusive de protection, portant sur des sites ponctuels, à la prise en compte des préoccupations d'environnement […] à l'échelle de l'ensemble du territoire* »[1332]. La loi de 1976 nous offre ainsi l'occasion de nous intéresser à une question centrale de l'analyse des politiques publiques, celle du changement.

Premièrement, la question de l'évaluation de l'ampleur du changement apportée par une réforme nécessite, on le sait, d'aller au-delà des discours des acteurs qui la portent. La profusion des discours tendant à surévaluer l'ampleur des changements est un phénomène récurrent bien mis en

---

[1322] Article publié dans le quotidien national *Le Monde* le 12 juin 1976.
[1323] Article publié dans le quotidien régional *L'Est Républicain* le 14 juillet 1976.
[1324] Article publié dans le quotidien régional *La Montagne* le 14 juillet 1976.
[1325] Roger Cans, « L'an X de la révolution verte », *Le Monde*, 10 juillet 1986.
[1326] Voir Chapitre 3.
[1327] Voir Chapitre 4.
[1328] Voir Chapitre 5 et 6.
[1329] Voir Chapitre 3.
[1330] Roger Cans, « L'an X de la révolution verte », *Le Monde*, 10 juillet 1986.
[1331] Secrétariat Général du Haut Comité de l'Environnement (1977), *L'état de l'environnement*, rapport annuel 1976-1977, tome 1, p.111.
[1332] *Ibid*, p.58.

évidence par la sociologie de l'action publique. Or, comme le rappelle Patrick Hassenteufel (2011, p.243), « *la mise en scène politique et médiatique du changement peut […] faire écran à l'analyse* ».

Il existe bien de multiples façons de faire évoluer une politique publique, tant en termes de nature du changement (e.g. symbolique ou concret) qu'en termes de modalités (e.g. graduel ou rupture). Pour étudier la portée des changements, différents cadres d'analyse ont été développés au fil du temps (Hassenteufel, 2011). Peter Hall (1993) distingue 3 ordres de changement dont l'importance va croissante. Le premier est celui du mode d'utilisation d'un instrument de politique publique existant, le second de la création d'un nouvel instrument d'action publique et le troisième, de l'orientation générale, c'est-à-dire du paradigme de politique publique, proche de ce que nous avons appelé depuis le début de notre thèse le « cadrage » du problème.

D'autres cadres d'analyse se sont depuis développés pour affiner l'étude de ces changements. Patrick Hassenteufel (2011, p.247) propose de s'intéresser à quatre dimensions interdépendantes : les instruments, les acteurs, les règles du jeu institutionnelles et l'orientation de la politique publique. L'intégration de ces nouvelles dimensions permet de prendre en compte de nouveaux paramètres (e.g. émergence d'un nouvel acteur, nouvelle répartition des responsabilités ou des ressources entre les acteurs) pouvant être déterminants dans le changement et passés sous silence dans le cadre d'analyse de Peter Hall. Un tel cadre d'analyse permet d'intégrer les changements de rapports de force entre les acteurs impliqués dans le domaine étudié. C'est par la mobilisation d'un tel cadre d'analyse que nous essaierons de mesurer l'ampleur et les conséquences du changement apporté par l'adoption de la loi de 1976 relative à la protection de la nature.

Deuxièmement, la sociologie politique s'est aussi largement intéressée à déterminer les facteurs responsables de ces changements. Si l'émergence de nouveaux problèmes, l'incapacité de certains instruments à résoudre un problème ou encore la dégradation d'une situation (emploi, pouvoir d'achat, biodiversité…) appellent à modifier le cours des choses, une situation problématique ne suffit pas à elle seule à faire bouger les lignes. Un certain nombre de modèles d'analyse des politiques publiques se sont ainsi développés pour tenter de trouver des mécanismes généraux permettant d'expliquer, voire prévoir de tels changements (voir par exemple Hill et Varone, 2017 ; Howlett, 2019 ; Kingdon, 2014 ; Weible et Sabatier, 2017 ; Zittoun, 2013). Ces analyses tentent de fournir une théorie synthétique de la manière dont les acteurs agissent dans ce qui est appelé le *policy process*.

Parmi ces modèles, il en est un qui explore les dynamiques de mise à l'agenda, le *Multiple Stream Framework* (MSF) (Kingdon, 2014) et qui nous permettra de mieux analyser les mécanismes ayant abouti à l'adoption de la loi de 1976. Basé sur un important travail empirique dans le secteur de la santé et des transports aux États-Unis entre 1976 et 1979, ce modèle propose une théorie du changement impliquant la réunion de 3 courants plus ou moins indépendants, le courant des

problèmes[1333], celui des solutions[1334] et celui du politique[1335] (Herweg *et al.*, 2017). Les *policy entrepreneurs*[1336], vont agir pour coupler le courant des problèmes et des solutions[1337], ce qui va permettre, dans un contexte politique favorable, l'ouverture d'une fenêtre d'opportunités, c'est-à-dire une période de temps relativement courte et propice à certains changements tels que la mise à l'agenda d'un nouveau problème public ou la prise de décision sur une politique publique existante.

Dans le récit de l'élaboration de cette loi, nous serons particulièrement attentifs aux acteurs impliqués et à leur fonction dans le *policy process*. En plus des catégories d'acteurs classiquement mobilisés dans le MSF que sont les *problem brokers* (voir note de bas de page 1332) et les *policy entrepreneurs*, nous mobiliserons aussi celle des *veto players*. Définis comme des acteurs « *individuels ou collectifs dont l'accord est requis pour changer le statu quo* » (Tsebelis, 2002), nous verrons que l'implication différente de ces acteurs dans les différentes étapes d'élaboration du texte, d'abord au sein de l'administration puis au parlement, permet de rendre compte de l'évolution de certaines dispositions de la loi.

Si ces modèles sont avant tout centrés sur les acteurs, il nous semble important d'adopter un point de vue plus englobant et nous intéresser, dans une première section, au contexte dans lequel se déroulent les négociations sur l'élaboration de la loi de 1976. Si le MSF fait bien souvent référence aux jeux d'acteurs pour expliquer les changements, nous estimons nécessaire d'inclure une analyse du contexte social, économique mais aussi environnemental dans l'étude des mécanismes responsables de l'adoption de la loi de 1976.

Indépendamment des acteurs qui s'impliquent dans un processus de visibilisation d'une situation problématique, les problèmes environnementaux comme ceux de protection de la nature ont aussi une matérialité qu'il nous semble essentielle de rendre compte. Pour prendre en compte cette matérialité et les caractéristiques des enjeux environnementaux (e.g. spalité, temporalité), Gabrielle Bouleau (2019, p.15) propose de mobiliser la notion de « motif environnemental », qu'elle définit comme « *une forme ou un ensemble de formes perçues dans l'environnement, dotées de contours (discontinuités) et associées à des représentations, des argumentations, des émotions et des motivations* ». Elle propose en ce sens d'intégrer dans l'analyse « *ce que les acteurs perçoivent matériellement autour d'eux* » (Bouleau, 2019, p.24-25) et met en évidence le lien existant entre motifs environnementaux et mise en politique d'une cause. Dans notre cas, c'est une traduction particulière

---

[1333] Les décideurs sont confrontés à une multitude de problèmes qui en fonction de certains évènements et de leur cadrage par des acteurs spécifiques, les *problem brokers*, peuvent plus ou moins attirer leur attention. Le MSF met ainsi l'accent sur le caractère construit d'un problème et sur la capacité de certains acteurs à faire émerger une situation comme « problème public ».

[1334] Les idées émergent généralement des *policy communities*, groupes d'acteurs spécifiques d'une politique publique composés généralement de fonctionnaires, de chercheurs et de consultants et qui discutent et proposent des solutions. Les caractéristiques de ce groupe d'acteurs (i.e. compétition ou entraide, nombre et types de relations entre les acteurs impliqués...), de même que certains évènements externes, vont déterminer la vitesse à laquelle ces idées vont émerger. De même, certaines caractéristiques ont été identifiées comme facilitant l'émergence d'une solution : la faisabilité technique, l'accord avec les valeurs dominantes ou encore la faisabilité financière.

[1335] Courant probablement le plus difficile à mesurer, Kingdon a identifié trois éléments clés de ce courant (l'opinion publique, les groupes d'intérêt et le gouvernement) qui n'ont pas nécessairement à être tous favorable à une proposition pour ouvrir une fenêtre d'opportunité.

[1336] Définit dans Nikolaos Zahariadis et Theofanis Exadaktylos (2016, p.61) à partir des travaux de John W. Kingdon (2014) comme des « *individus ou groups d'acteurs qui agissent au sein ou à l'extérieur du gouvernement et qui sont prêt à investir des ressources – temps, énergie, expertise – pour entraîner un changement politique majeur ou au contraire empêcher le changement d'advenir* ».

[1337] Solutions qui dans une grande partie des cas préexistent même au problème

d'une perception de la matérialité, celle de la perception experte, sur laquelle nous souhaitions aussi nous pencher. Il nous semble en effet que c'est cette perception qui est susceptible de mettre les acteurs en mouvement, prêt à défendre une cause qui les touche.

Ce n'est qu'après avoir présenté le contexte social, économique et environnemental et précisé la manière dont ces éléments, pris séparément ou en interaction, étaient perçus, que nous nous intéresserons à la trajectoire du projet de loi relatif à la protection de la nature déposé en 1975 sur le bureau de l'Assemblée Nationale. D'abord proposé sous forme de décret en 1965, le projet de loi qui conduira à l'adoption par le parlement de la loi de 1976 relative à la protection de la nature est d'abord passé par un long processus d'élaboration au sein de l'administration. L'analyse des évolutions successives des versions du projet de loi et des acteurs les ayant influencé permettra de montrer les enjeux et débats existants autour de la mise en politique de la protection de la nature, entre une vision restrictive destiné à confiner la protection de la nature aux seuls espaces protégés et espèces rares ou menacées et une vision plus englobante destiné à appliquer ces principes sur l'ensemble du territoire. Ces luttes montreront la pluralité des valeurs et visions du monde défendues au sein de l'État. Ce débat est d'autant plus important à analyser qu'il nous semble encore aujourd'hui constituer un enjeu saillant des politiques de conservation de la biodiversité.

Dans une troisième et dernière section, nous nous intéresserons au travail parlementaire ayant abouti à la loi de 1976. Nous verrons qu'à l'issue des négociations interministérielles, le projet de loi était encore loin d'apporter satisfaction aux attentes des naturalistes et associations de protection de la nature. Suite à un processus interne à l'administration dans lequel ils n'auront pas su imposer leur vision de la protection de la nature, certains parlementaires constituèrent un nouveau relai déterminant dans la mise en politique d'une vision plus englobante de la protection de la nature. En restituant directement dans la loi le principe d'élaboration d'une « étude d'impact » rendue publique pour éclairer la décision en matière d'équipement, ils permirent la création d'un dispositif susceptible d'appliquer les principes de la protection de la nature en dehors des seuls espaces protégés.

Nous détaillerons dans la suite, et pour chacune des sections, les matériaux mobilisés pour mener nos analyses.

Section 1. Un contexte favorable à la mise en politique des problématiques environnementales

Comme nous venons de l'indiquer, le changement dans une politique publique résulte d'un processus complexe qui peut être déclenché par une variété de facteurs et d'acteurs pour une multitude de raisons. Dans les modèles classiquement utilisés en analyse des politiques publiques, le changement est surtout traité comme la résultante de stratégies et de rapports de force entre acteurs, sans nécessairement accordé de poids aux éléments contextuels ou aux données mesurables d'un problème, si ce n'est en évoquant des évènements particulièrement brutaux (e.g. crise économique).

Dans la pure tradition sociologique, la science politique a eu tendance à favoriser « *l'étude des processus endogènes aux sociétés humaines* » et délaisser « *les relations que ces sociétés entretiennent avec leur environnement et les conséquences que ces relations peuvent avoir sur le fonctionnement de ces sociétés* » (Villalba, 2006, p.374). Les problèmes environnementaux ont ceci de particulier qu'ils ne constituent pas de pures constructions sociales. Le changement climatique ou la disparition de la biodiversité existent bel et bien indépendamment des acteurs qui contribuent à visibiliser ou au contraire camoufler l'existence de telles dynamiques biologiques ou physico-chimiques.

Au-delà de leur existence propre, ces problèmes nécessitent néanmoins d'être perçus, mais aussi que certains acteurs promoteurs d'un changement leur donnent un sens et parviennent à diffuser leur vision de ce qui pose problème. Ces acteurs peuvent pour cela autant mobiliser les données brutes et plus ou moins objectivées d'un problème, que s'appuyer sur des données moins palpables faisant appel aux affects.

L'objectif de cette première section est justement d'essayer de concilier données brutes, perçues et stratégie discursives des acteurs pour donner sens à une situation. Les problèmes environnementaux étant directement liés aux contextes sociaux et économiques, l'objectif est dans un premier temps de dresser un panorama plus ou moins général de l'évolution induite par la période des « Trente Glorieuses » sur ces trois plans.

Pour rendre compte de l'ampleur de ces transformations entre le lendemain de la seconde guerre mondiale et le milieu des années 1970, nous nous sommes principalement en grande partie sur les différents paramètres utilisés par Christophe Bonneuil et Stéphane Frioux (2013) pour mesurer l'empreinte environnementale et sanitaire de ces trente années. Conscients du caractère « *incomplet et partiel* » de leur bilan (Bonneuil et Frioux, 2013, p.55), ils n'en fournissent pas moins un premier aperçu général de l'état de la société au début des années 1970 qui renseignera notre ambition de mieux contextualiser l'émergence de la loi de 1976.

Si l'on peut a posteriori reconstituer certaines séries de données pour rendre compte d'un contexte, notons que celui-ci n'était pas forcément conscientisé par les acteurs de l'époque. A ces données brutes sur la société à la sortie des « Trente Glorieuses », nous souhaitions y associer la présentation d'un « état de l'environnement » tel qu'il était perçu au sein de l'administration qui constituera, comme nous l'avons évoqué en introduction, un acteur central dans l'élaboration du projet de loi relatif à la protection de la nature qui aboutira à la loi de 1976. Pour rendre compte de cet état de l'environnement tel qu'il pouvait être perçu par les acteurs de l'époque, nous nous baserons sur le tout premier rapport du ministère de l'Environnement[1338] destiné à rendre compte d'un certain nombre de variables environnementales. Nous nous centrerons sur la rubrique concernant la « protection de la nature » pour révéler les connaissances disponibles à l'époque pour légiférer en la matière.

Dans une troisième partie, nous reviendrons sur certains éléments marquant du début des années 1970 qui font de cette période une étape majeure de la mise en politique des problématiques environnementales. Les diverses mobilisations en faveur de la protection de la nature et de l'environnement, indissociables des transformations présentées précédemment, contribuèrent à structurer et renforcer les associations et groupements écologistes naissants qui parvinrent à inscrire les enjeux environnementaux au débat public. Ces groupes de pression, favorisés par le succès et la couverture médiatique grandissante autour de leurs luttes, entraîna la mise à l'agenda politique de ces enjeux et contribua indubitablement à favoriser l'adoption de la loi de 1976.

Dans une quatrième et dernière partie, nous verrons que cette mise en politique ne fut pas freinée, comme on aurait pu s'y attendre, par la crise économique liée au choc pétrolier de 1973. Certains acteurs ont au contraire profité de ce contexte pour structurer les problèmes environnementaux dans un cadrage « *croissantiste* » permettant de légitimer la prise en compte de cette thématique. Si les sciences de la végétation, et plus généralement la protection de la nature, devaient fournir les outils pour optimiser l'exploitation et l'aménagement de la nature (voir Chapitre

[1338] Secrétariat Général du Haut Comité de l'Environnement (1977), *L'état de l'environnement*, rapport annuel 1976-1977, tome 1 & 2 (Fonds 19910319/82, disponible aux Archives Nationales).

1, Section 1), les préoccupations des années 1970 pour l'environnement offraient à leur tour de nouvelles opportunités économiques.

1. Une société transformée en trente ans

La période des « Trente Glorieuses » désigne généralement les années de 1945 à 1975. Formulée en 1979 par Jean Fourastié, économiste libéral et « *apôtre de la productivité* » (Boulat, 2008, p.209, cité dans Pawin, 2013), pour mettre en avant le récit d'une prospérité économique exceptionnelle, elle connut rapidement un succès important auprès du grand public facilité par la crise du milieu des années 1970. Des travaux récents d'historiens sont pourtant venus remettre en question le fondement même de cette appellation par une analyse plus fine des transformations et du contexte de ces trente années (voir par exemple Pawin, 2013 ; Pessis *et al.*, 2013).

L'ouvrage publié en 2013 et réédité en 2016, sous la direction de Céline Pessis, Sezin Topçu et Christophe Bonneuil, apporte un éclairage particulièrement intéressant pour comprendre le contexte de la France de l'après-guerre et la manière dont la formule de « Trente Glorieuses » elle-même mérite d'être déconstruite. Christophe Bonneuil et Sébastien Frioux dressent ainsi un bilan sévère de l'empreinte environnementale et sanitaire des « Trente ravageuses » (Bonneuil, Frioux, 2013).

C'est sur cette analyse que nous nous appuierons pour fournir une représentation rapide des évolutions qui se sont opérées durant cette période et qui sont susceptibles d'avoir fortement structuré la manière dont la nature et de l'environnement ont été appréhendés.

Lorsque l'on évoque les trente années d'après-guerre, difficile de passer sous silence l'augmentation de la production. Entre 1950 et 1972, la production industrielle a quadruplé. Cette croissance ne fut pas pour autant homogène. Finalement, ce sont les activités économiques qui deviendront les plus dommageables sur l'environnement et la santé (e.g. extraction de minerais non ferreux, béton, automobile) qui vont connaître les taux de croissance les plus importants (Bonneuil et Frioux, 2013). La croissance devient par ailleurs de plus en plus énergivore, combinant une « pétrolisation » de l'économie et l'avènement d'une croissance toujours plus énergivore (Bonneuil et Frioux, 2013 ; Mitchell, 2011).

En dehors du secteur industriel, c'est le secteur agricole qui subit une transformation massive. Conséquence de la mécanisation et de la chimie agricole, le nombre d'agriculteurs diminue drastiquement et entraîne un exode rural qui conduit à un « *quasi-doublement de la population urbaine* » (Bonneuil et Frioux, 2013, p.44). Ces transformations ont entraîné une urbanisation massive : « *entre 1960 et 1970, l'accroissement de l'espace urbanisé est de 123 m² par habitant […] ce qui correspond à 58 000 ha par an, soit un millième du territoire pris annuellement pour la seule urbanisation* » (Theys, 1998, p.404, cité dans Bonneuil et Frioux, 2013). En ville, pour pallier les problèmes de logement, la priorité est donnée au développement des grands ensembles qui modifie les habitudes et la physionomie des villes (sur ce point, voir par exemple Margairaz, 1994).

Les villes ne sont pas les seuls objets à subir une transformation importante. La modernisation agricole passe aussi par une transformation profonde des paysages ruraux. La mécanisation de l'agriculture[1339], qui causa une baisse importante du nombre d'agriculteurs[1340], nécessita un certain nombre d'adaptation, et notamment celle des parcelles agricoles. D'importants remembrements[1341]

[1339] En 1948, la France comptait un peu plus de 100 000 tracteurs. En 1970, elle en comptait plus d'1 200 000 (voir Bourgeois et Demotes-Mainard, 2000).
[1340] En 1954, les agriculteurs étaient 5,1 millions. En 1975, ils n'étaient plus que 2 millions (voir Bourgeois et Demotes-Mainard, 2000 ; Gombert, 1978).
[1341] En 1970, 20 % de la surface agricole utile a été remembrée (Husson et Marochini, 1997).

sont ainsi engagés. Le nombre d'exploitation diminue et leur surface augmente[1342]. Combinés à la déprise agricole, ces facteurs modifient la physionomie du territoire. Durant ces trente années, c'est aussi le réseau routier qui doit s'adapter au développement du transport individuel. Cette évolution n'est pas sans conséquence sur la perception des distances, du temps, mais aussi, comme nous avons pu le voir avec l'autoroute du sud, sur la destruction de la nature et des paysages. L'usage de la voiture entraîne aussi une augmentation du bruit et de certaines pollutions, notamment dans les villes.

Le paysage français se modifie aussi profondément et rapidement avec le lancement à partir des années 1960 d'un certain nombre de grands aménagements visant à promouvoir le tourisme de masse. Sont ainsi lancés les aménagements du littoral Languedoc-Roussillon en 1963, des montagnes avec les plans neiges qui se succèdent à partir de 1964, et un peu plus tard ceux de la côte aquitaine, envisagés dès la deuxième moitié des années 60. Toutes ces modifications sont permises par le développement d'une nouvelle classe moyenne et l'augmentation de son pouvoir d'achat.

Au-delà de son aspect ou de son fonctionnement, la nature se voit aussi transformée dans ses représentations sociales. Elle devient, avec les forêts notamment (voir par exemple Kalaora, 1993), un bien de consommation de loisirs pour les classes aisées et les nouvelles classes moyennes.

Augmentation de la production, et donc de l'exploitation des milieux, augmentation de la consommation, transformation des sources de pollution, modifications des paysages par l'urbanisation et les nouvelles pratiques agricoles, en l'espace de quelques années, il est évident que la « nature » s'est profondément modifiée durant la période des « Trente Glorieuses ». Si nous avons défini a posteriori certaines de ces modifications, qu'en est-il des évolutions véritablement perçues par les acteurs de l'époque ?

2. Les rapports sur l'état de l'environnement : données sur la nature ou éléments de communication ?

2.1. Les données environnementales pour piloter la politique publique

Pour évaluer l'état de l'environnement dans les années 1970, nous nous sommes basés sur une innovation datant du milieu des années 1970, à savoir la publication annuelle de rapports sur l'état de l'environnement. Nouvelle preuve de l'importance de l'enjeu environnemental dans les années 1970, c'est par décret[1343] portant réforme du Haut Comité de l'Environnement[1344], « *préparé à la demande de M. le Président de la République* »[1345], que cette instance fut chargée de l'élaboration d'un tel rapport.

Avec ces rapports, le gouvernement et l'administration se dotent d'un instrument de pilotage de la politique publique environnementale. Intégré dans un « *réseau permanent de surveillance de l'environnement* »[1346] envisagé par l'OCDE et le PNUE, l'objectif était de se doter d'un « *système*

1342

1343 Décret n°75-672 du 25 juillet 1975 portant réforme du haut comité de l'environnement.

1344 Créé par le décret n°70-672 du 30 juillet 1970, le haut comité de l'environnement devait proposer « *au Gouvernement, dans le cadre de l'aménagement du territoire et du développement économique et social, les lignes générales de la politique de l'environnement* » (J.O.R.F. du 31 juillet 1970, p.7147). Il était composé de neuf représentants des ministères impliqués dans la protection de l'environnement et de neuf personnalités « *choisies en raison de leur compétence* » (J.O.R.F. du 31 juillet 1970, p.7147).

1345 Secrétariat Général du Haut Comité de l'Environnement (1977), *L'état de l'environnement*, rapport annuel 1976-1977, tome 1, p.I (Fonds 19910319/82, disponible aux Archives Nationales).

1346 Secrétariat Général du Haut Comité de l'Environnement (1977), *L'état de l'environnement*, rapport annuel 1976-1977, tome 2, p.7 (Fonds 19910319/82, disponible aux Archives Nationales).

d'informations statistiques sur l'environnement »[1347] pour assurer une meilleure prise en compte de ces enjeux :

> « *C'est, en effet, par une politique conduite "les yeux ouverts", sur la base d'informations propres à guider la décision, que l'environnement pourra être défendu et amélioré. Le rapport annuel sur l'état de l'environnement cessera alors d'être seulement la mémoire de l'environnement pour devenir un guide de l'action, qui permettra de fixer les objectifs pour l'avenir en fonction des réalisations passées et des efforts en cours.* » L'état de l'environnement, rapport annuel 1976-1977, tome 1, p.I-II[1348].

Il s'agit donc bien d'une volonté d'organiser méthodiquement l'action en matière de protection de l'environnement à partir des résultats obtenus et d'une évaluation régulière de la situation.

C'est en l'occurrence le premier de ces rapports annuels[1349] que nous avons analysé. Si sa publication est ultérieure à la promulgation de la loi de 1976 relative à la protection de la nature, ce rapport nous renseigne tout de même sur les données disponibles à cette époque.

Notons qu'un tel rapport ne doit pas être pris comme une mesure objective de l'état de la nature et de l'environnement mais plutôt comme la représentation des variables environnementales sur lesquelles l'administration a pu ou souhaite agir. En valorisant certaines dimensions environnementales sur d'autres, ce rapport fournit une idée du cadrage administratif de l'environnement et de la nature. Cette évaluation est ainsi partiale et c'est en tant que telle qu'il faut l'appréhender et l'utiliser (pour plus d'information sur le caractère construit des indicateurs écologiques, voir par exemple Bouleau et Deuffic, 2016). Ce rapport constitue donc une des représentations possibles des données brutes disponibles à l'administration sur la période qui nous intéresse. Parce qu'un tel rapport est à destination des décideurs, il constitue un élément clé pour comprendre la manière dont les données expertes sur l'état de l'environnement sont susceptibles d'influer sur l'élaboration des normes.

Plus généralement, ces rapports, bien qu'ils n'aient pas reçu à notre connaissance une attention importante de la part de chercheurs, nous semblent fournir des informations précieuses sur la manière dont les politiques publiques environnementales ont évolué et ont été pilotées depuis les années 1970. Encore publiés aujourd'hui[1350], ils sont susceptibles de fournir sur le temps long, des données sur l'évolution de la perception de l'environnement. Pour des raisons de temps, nous nous contenterons pour notre part d'une analyse du seul rapport annuel 1976-1977 et plus spécifiquement des domaines liés à la protection de la nature, prise dans le sens d'une protection des milieux naturels, de la faune et de la flore.

La Figure 27 présente la structuration du document. Elle illustre la diversité des domaines envisagés sous le vocable d'« environnement ». Sans revenir en détail sur la construction du terme, il était au début des années 1970 un « *terrain vague* », pour reprendre l'expression utilisée par Florian (Charvolin, 1997), qui s'est peu à peu structurer en fonction des contraintes administratives (coût) ou politiques (absence de conflictualité), intégrant au coup par coup des thématiques qui étaient bien souvent traitées de manière directe ou indirecte par d'autres administrations sectorielles. Ce rapport illustre bien le patchwork de problèmes que constitue la protection de l'environnement. On retrouve

---

[1347] *Ibid.*

[1348] Fonds 19910319/82, disponible aux Archives Nationales.

[1349] Rapport disponible dans le fonds 19910319/83 produit par le bureau de la documentation et des impressions du ministère de l'Équipement, disponible aux Archives Nationales du site de Pierrefitte-sur-Seine.

[1350] Les parutions les plus récentes sont disponibles en ligne (https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/etat-de-lenvironnement, consulté le 11 août 2021).

des thématiques associées à ce qui était à l'époque appelé la « qualité de vie », comme celle de l'aménagement du temps de travail, aux thématiques qui constituent le cœur de notre thèse, à savoir la protection des espaces, de la faune et de la flore.

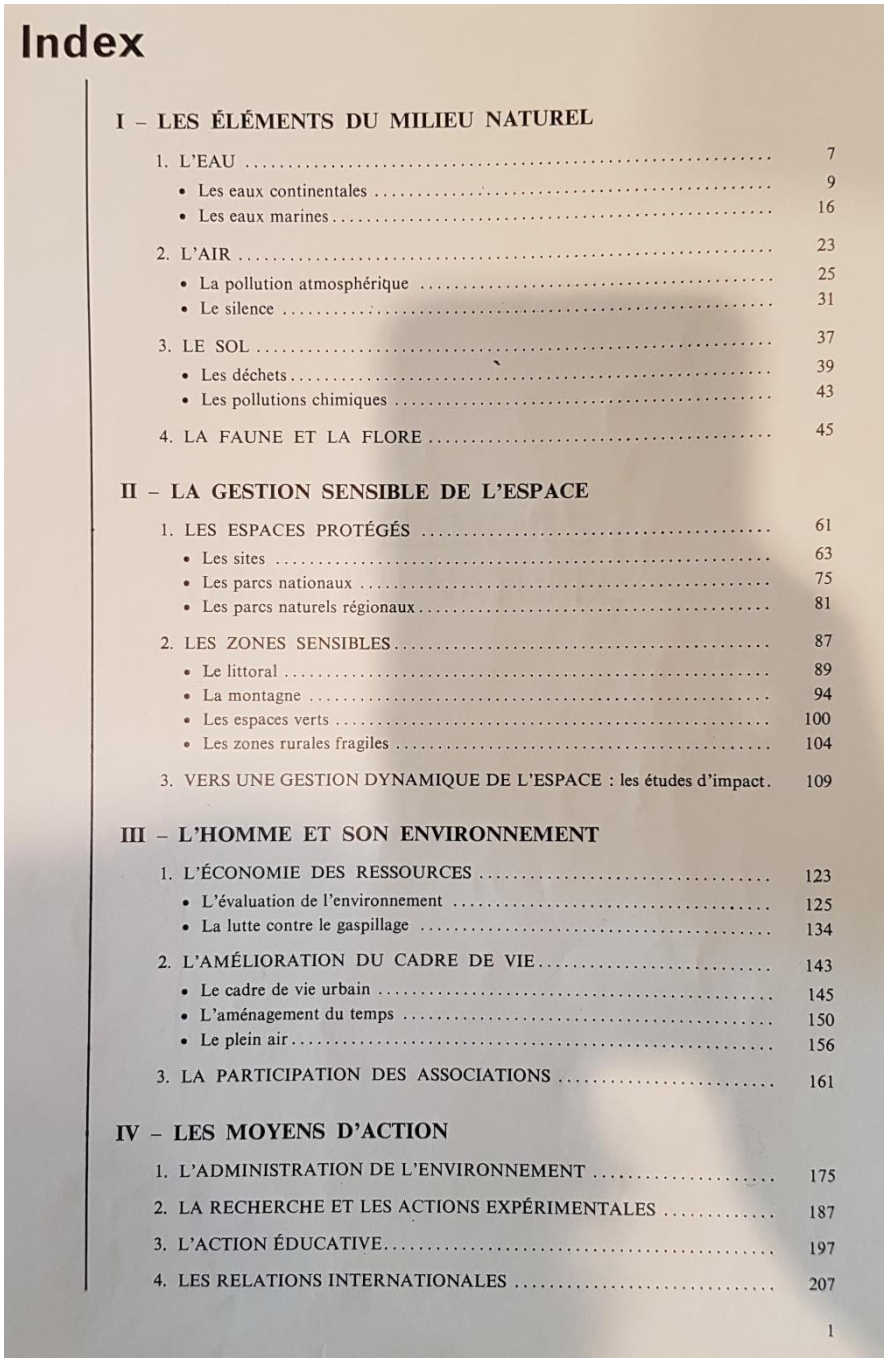
Qu'en est-il justement de la manière dont est évaluée cette dernière dimension et dans quel état se situe cette nature après la période dite des « trente glorieuses » ? Pour répondre à cette question, nous nous sommes aussi basés sur le tome 2 de ce rapport qui présente « *toutes les informations "brutes" – chiffrées, graphiques et cartographique* – »[1351] utilisées pour rendre compte de l'état de la nature.

2.2. Des connaissances partielles et partiales sur la faune, la flore et les milieux naturels

Les données concernant spécifiquement la « protection de la nature » sont présentées dans le tome 2 du rapport et divisées dans 6 rubriques intitulées respectivement « La flore et la faune », « La pêche », « La chasse », « Les réserves naturelles », « Les parcs nationaux » et « Indicateurs synthétiques d'espaces protégés ». Sans détailler la méthodologie d'acquisition de ces données, le rapport indique que c'est le ministère chargé de l'Environnement lui-même qui procéda à la récolte des données auprès de différentes sources. Pour la protection de la nature, ces sources varient entre le « Ministère de la Culture et de l'Environnement », le « Conseil Supérieur de la Pêche », et l'« Office National de la Chasse ».

Concernant les espèces de flore et les espèces d'oiseaux qui concentrent l'essentiel des données statistiques. Pour les premières, le ministère dispose en 1974 d'un « *inventaire des régressions d'espèces végétales en France* » (voir Figure 28) dont les résultats sont présentés comme « *un indicateur de la situation générale des différentes espèces et des différents milieux* »[1352] sans toutefois que l'ordre de grandeur des chiffres ne soit discuté. En l'absence de données sur les taux d'extinction passés, il est impossible pour le lecteur de déterminer si ce chiffre de 40 espèces éteintes constitue ou non une situation inquiétante ou sur laquelle il faut agir. Contrairement à certains rapports scientifiques sur lesquels nous nous sommes penchés depuis le début de cette thèse, la présentation de ces chiffres ne s'accompagne donc pas d'un discours alarmant sur la disparition des espèces et se contente de la présentation policée d'une situation.

[1351] Secrétariat Général du Haut Comité de l'Environnement (1977), *L'état de l'environnement*, rapport annuel 1976-1977, tome 1, p.III (Fonds 19910319/82, disponible aux Archives Nationales).
[1352] Secrétariat Général du Haut Comité de l'Environnement (1977), *L'état de l'environnement*, rapport annuel 1976-1977, tome 1, p.47 (Fonds 19910319/82, disponible aux Archives Nationales).



Index

I – LES ÉLÉMENTS DU MILIEU NATUREL

1. L'EAU 7
   - Les eaux continentales 9
   - Les eaux marines 16
2. L'AIR 23
   - La pollution atmosphérique 25
   - Le silence 31
3. LE SOL 37
   - Les déchets 39
   - Les pollutions chimiques 43
4. LA FAUNE ET LA FLORE 45

II – LA GESTION SENSIBLE DE L'ESPACE

1. LES ESPACES PROTÉGÉS 61
   - Les sites 63
   - Les parcs nationaux 75
   - Les parcs naturels régionaux 81
2. LES ZONES SENSIBLES 87
   - Le littoral 89
   - La montagne 94
   - Les espaces verts 100
   - Les zones rurales fragiles 104
3. VERS UNE GESTION DYNAMIQUE DE L'ESPACE : les études d'impact. 109

III – L'HOMME ET SON ENVIRONNEMENT

1. L'ÉCONOMIE DES RESSOURCES 123
   - L'évaluation de l'environnement 125
   - La lutte contre le gaspillage 134
2. L'AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE 143
   - Le cadre de vie urbain 145
   - L'aménagement du temps 150
   - Le plein air 156
3. LA PARTICIPATION DES ASSOCIATIONS 161

IV – LES MOYENS D'ACTION

1. L'ADMINISTRATION DE L'ENVIRONNEMENT 175
2. LA RECHERCHE ET LES ACTIONS EXPÉRIMENTALES 187
3. L'ACTION ÉDUCATIVE 197
4. LES RELATIONS INTERNATIONALES 207

1

Figure 27. Sommaire du rapport sur l'état de l'environnement (1976-1977)[1353].

La présentation synthétique et chiffrée de ce rapport tranche ainsi avec l'essai d'évaluation de l'état de la flore française établie par P. Le Brun (1932)[1354] lors du deuxième congrès international de protection de la nature 1931 (voir Chapitre 2, Section 1). Ce correspondant du Muséum National d'Histoire Naturelle décrivait alors pour chacune des espèces identifiées comme menacées, l'effectif

[1353] Fonds 19910319/82, disponible aux Archives Nationales de Pierrefitte-sur-Seine.

[1354] Le Brun, P. (1932). Où en est la Flore française ? In Deuxième Congrès International Pour La Protection de La Nature (Paris, 30 Juin-4 Juillet 1931) : Procès Verbaux, Rapports et Voeux, (Paris), pp. 200–215.

supposé, les stations et éventuellement le statut de leur protection, comme l'illustre par exemple l'extrait suivant :

> « *Continuons vers l'Est. Une vingtaine de touffes, c'est tout ce qui subsiste, à l'heure actuelle, de l'unique station provençale du* Viola arborescens L. *Fort heureusement, la plante, incluse dans l'enceinte des ruines de Tauroentum – propriété de l'Etat – se trouve désormais protégée, d'une façon efficace et surtout inattendue*. » P. Le Brun (1932, p.207)

Lorsque c'était possible, il ajoutait aussi les causes de ces extinctions :

> « *Disparu l'*Ophrys tenthredinifera Willd*. à Collioure (station détruite pour l'établissement d'un potager militaire !). De même l'*Ophrys speculum Link*., sur les bords de l'étang de Thau (aménagement de salines, édification d'usines). Déplorons l'extension inconsidérée donnée à la "monoculture" de la Vigne qui s'est emparé des vases salées les plus stériles […]* » P. Le Brun (1932, p.205)

Un tel niveau de détail permet d'ailleurs dans certains cas de rapporter les extinctions locales successives et d'avoir, pour certaines espèces, un suivi détaillé de l'évolution de sa distribution :

> « *Dans l'Ouest de la France, la seule endémique dont l'avenir soit sérieusement menacé nous paraît être l'Omphalodes littoralis Lehm., qui semble avoir disparu successivement de toutes ses stations bretonnes (ile Tudy, Quiberon, Noirmoutier). Un de mes confrères en a observé, tout récemment, une station très abondante à l'île d'Oléron, malheureusement à proximité immédiate de villas…* » P. Le Brun (1932, p.202)

L'émergence du « paradigme de la biodiversité » à partir des années 1990 signait pour Pierre Alphandéry et Agnès Fortier (2015, p.140) l'introduction d'un « *mouvement d'abstraction et de standardisation* » des données naturalistes marquant « *l'apparition d'un nouveau régime de production des savoirs naturalistes* ». Nos observations sur ce premier rapport sur l'état de l'environnement montrent que ce mouvement a des racines plus anciennes et trouve en réalité son origine dans la mise en politique publique de la nature. Le pilotage de l'action publique en la matière tel qu'il est pensé dès la création du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement ne nécessite pas le degré de précision fourni par les naturalistes et se contente de chiffres globaux et bien souvent déterritorialisés.

Une liste d'espèces menacées est tout de même établie pour la flore, les oiseaux et les mammifères. Néanmoins, devant l'ampleur de la tâche, cette dernière « *n'a d'autre prétention que d'attirer l'attention sur certaines plantes menacées, parmi quantité d'autres* »[1355]. En ce qui concerne les oiseaux, le nombre de couples, le degré de menace[1356], les aires de nidification et les aires ou l'espèce a disparu est présentée pour 8 espèces de rapaces[1357]. Leurs aires de répartitions sont par ailleurs cartographiées, tout comme celles de trois autres espèces d'ardéiés[1358] dont le nombre de colonies et de couples est chiffré à l'échelle de la France. Le comptage des populations d'anatidés, définis comme une « *famille de palmipèdes dont le type courant est le canard* », est ensuite donnée en fonction d'un découpage biogéographique coupant la France en six zones[1359]. Depuis les premières

[1355] Secrétariat Général du Haut Comité de l'Environnement (1977), *L'état de l'environnement*, rapport annuel 1976-1977, tome 2, p.37 (Fonds 19910319/82, disponible aux Archives Nationales).
[1356] Distingué entre espèce menacée, raréfiée et en voie d'extinction.
[1357] Le Gypaète barbu, le Vautour fauve, le Vautour percnoptère, le Pygargue à queue blanche, l'Aigle Royal, l'Aigle de Bonelli, le Circaète Jean-Le-Blanc et le Balbuzard pêcheur.
[1358] L'aigrette garzette, le Héron cendré et le Héron bihoreau.
[1359] Le Nord-Ouest, l'Ouest, le Sud-Ouest, le Centre, le Nord-Est et le Midi.

données récoltées en Camargue sur les populations d'oiseaux (voir Chapitre 2, Section 2), les informations disponibles sur les oiseaux se sont généralisées à l'ensemble de la France pour certaines espèces ou groupes d'espèces. Néanmoins, en l'absence d'interprétation des données dans le rapport, le lecteur est une nouvelle fois démuni quant à essayer d'évaluer l'état de ces populations ou de ces espèces.

INVENTAIRE DES RÉGRESSIONS D'ESPÈCES VÉGÉTALES EN FRANCE

– 1974 –

NIVEAU DE RÉGRESSION	Nombre total	*Dont :* spéciales à la France	Répartition par type d'habitat *(a)*						
			R	A	S	F	O	L	H
Espèces considérées comme disparues									
Depuis 1900 environ	40	(9)	13	10	21	1	2	2	2
Espèces menacées :									
– Extrêmement raréfiées (peut-être éteintes).	61	(15)	10	11	20	1	8	8	16
– En très forte régression	81	(9)	9	22	10	3	3	10	27
– En régression	261	(43)	19	51	67	15	10	25	77
TOTAL	403	(67)	38	84	97	19	21	43	120

(a) Une espèce peut être présente dans plusieurs types :

R = Plante rupestre (falaises, rochers,...)
A = Plante Arvicole (Champs, moissons,...)
S = Plante des groupements naturels à dominance d'herbacées (haies, prés, landes,...)
F = Plante des milieux forestiers
O = Plante Orophile (des montagnes élevées)
L = Plante vivant sur le ou près du littoral
H = Plante des zones humides (étangs, rivières, marais,...).

Source : Ministère de la Culture et de l'Environnement

Figure 28. Inventaire des régressions d'espèces végétales en France publié dans le rapport sur l'état de l'environnement de 1976-1977[1360].

En ce qui concerne la pêche, les données constituées renseignent sur l'« *évolution du nombre d'associations de pêche* », la « *répartition des pêcheurs à la ligne par région* », la « *répartition du domaine de pêche par région* »[1361] et enfin l'« *opinion des fédérations de pêche et de pisciculture* » entre autres sur le souhait d'augmenter le nombre de pêcheurs. Pour la chasse, les chiffres portent sur l'« *évolution du nombre de permis de chasser* », la « *répartition des permis de chasse par région* » ainsi que le nombre et la surface des réserves de chasse et réserves maritimes. Ces données ne fournissent donc qu'une approximation des pressions et finalement peu d'informations sur l'état des populations de gibiers ou des stocks de poissons.

Enfin, après avoir fait la liste des 36 réserves naturelles et des 5 parcs nationaux et 3 projets de parcs existants, il présente les « *indicateurs synthétique des espaces protégés* », c'est-à-dire les surfaces des zones centrales des parcs nationaux et réserves naturelles, des forêts et terrains soumis au régime forestier et des zones périphériques des parcs nationaux et parcs régionaux.

[1360] Fonds 19910319/82, disponible aux Archives Nationales de Pierrefitte-sur-Seine.
[1361] Longueur des rives et surface des lacs et étangs.

De manière générale, la lecture de ce rapport ne nous renseigne donc finalement que très peu sur l'état biologique de la nature, en dehors de quelques espèces d'oiseaux et d'une vue globale mais très parcellaire de l'état de la flore. Il présente plutôt, à côté de quelques chiffres, les définitions et objectifs généraux de la politique de protection de la nature tels qu'ils ont été établis par le Comité Interministériel d'Action sur la Nature et l'Environnement[1362] et la loi de 1976 relative à la protection de la nature.

Ce rapport nous apporte néanmoins deux informations importantes. Premièrement, il souligne le manque de connaissances sur ces questions de protection de la nature et rappelle l'accent placé pour le futur sur « *la nécessité d'améliorer au préalable, les connaissances sur l'état des espèces et des milieux* »[1363]. L'état des connaissances semble donc dès 1970 constituer un problème au sein du problème de la protection de la nature. Comment piloter et gérer la nature avec un état des connaissances parcellaire ? Pour pallier cet état de fait, il est alors proposé d'établir des « *inventaires complets et détaillés de la flore et de la faune* »[1364], avec une priorité donnée à l'établissement de la liste des espèces menacées, la constitution « *d'un réseau de surveillance continue de la flore et de la faune* »[1365] et la poursuite d'études sur « *la dynamique des espèces et des populations* »[1366]. Ces orientations préfigurent bien la direction des décennies qui viendront.

Deuxièmement, si les chiffres du rapport sont présentés comme devant permettre d'améliorer le pilotage de l'action publique en matière de protection de la nature, ces données renseignent surtout sur les actions des gouvernements et de l'administration en la matière. La présentation du nombre ou de la superficie des réserves naturelles et des parcs nationaux ne nous renseigne ni sur les objectifs poursuivis par ces espaces protégés (e.g. quels sont les milieux ou les espèces protégés par ces espaces ?) ni sur les mesures à prendre pour améliorer leur efficacité. Si l'inventaire des régressions d'espèces végétales renseignent globalement sur un état des lieux du problème, les chiffres globaux sur le nombre d'espèces menacées n'informent pas non plus sur le type de mesures à prendre, les localités au sein desquelles elles doivent être prises ou encore les milieux ou espèces à cibler en priorité. La difficulté à obtenir des données précises à l'échelle du territoire national rend d'autant plus difficile l'obtention d'indicateurs permettant d'orienter l'action publique. En l'absence de données aussi précises que celles qui peuvent être obtenues par les naturalistes pour des localités bien précises (sur ce point, voir par exemple le Chapitre 2 concernant la forêt de Fontainebleau), l'administration

---

[1362] Le CIANE est créé avec le ministère de l'environnement dans le décret n°71-94 du 2 février 1971 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement. Il était chargé « *d'animer, de coordonner et de contrôler les actions relatives à la protection de la nature et à l'environnement* » (J.O.R.F. du 3 février 1971, p.1183). Il était par ailleurs chargé de valider les programmes d'emploi des crédits du Fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement qui était « *destiné au financement complémentaire des opérations reconnues nécessaires à la mise en œuvre de la politique de la protection de la nature et de l'environnement* » (J.O.R.F. du 3 février 1971, p.1183).
En 1975, il élabore un programme d'action sur cinq ans dont les objectifs sont d'assurer en priorité la conservation des espèces menacées, endémiques ou remarquables de notre territoire », « développer la connaissance de la faune et de la flore », « rendre disponibles les données fondamentales sur la faune et la flore », « lutter contre la simplification des écosystèmes et assurer sur l'ensemble du territoire la diversité et l'équilibre naturel des écosystèmes » et « mettre à la disposition du public les moyens d'éducation et d'information nécessaires » (Secrétariat Général du Haut Comité de l'Environnement (1977), *L'état de l'environnement*, rapport annuel 1976-1977, tome 1, p.48).

[1363] Secrétariat Général du Haut Comité de l'Environnement (1977), *L'état de l'environnement*, rapport annuel 1976-1977, tome 1, p.48 (Fonds 19910319/82, disponible aux Archives Nationales).

[1364] *Ibid.*

[1365] *Ibid.*

[1366] *Ibid.*

privilégie des indicateurs hybrides entre données scientifiques, évaluation de la performance publique et communication, probablement plus simples à renseigner mais loin de fournir les informations escomptées.

Quelles soient plus ou moins conscientisées, ces données sur l'état de l'environnement et des transformations induites par les « Trente Glorieuses » ont très probablement contribué à faire émerger un mouvement favorable à la mise en politique des problèmes environnementaux.

3. Convergence de la société civile, des médias et des politiques pour la prise en compte des problématiques environnementales

Si nous avons vu dans les décennies d'après-guerre nombre d'actions, innovations ou mobilisations qui portent en elles les germes de la future politique publique de protection de l'environnement (voir en particulier les chapitres 2, 5 et 6), le tournant des années 1960 et 1970 constitue indubitablement un évènement majeur dans la popularisation d'un tel enjeu.

Cette période est d'une part marquée par l'essor du mouvement associatif en faveur de la protection de l'environnement et de la nature. A l'échelle internationale, c'est en 1969 qu'est créé l'association Friends of the Earth et en 1971 qu'est créé Greenpeace. Aux États-Unis, c'est une grande partie de la société civile, les étudiants en tête, qui se mobilisent en faveur de l'environnement lors du célèbre *Earth Day*[1367] du 22 avril 1970 qui ne compte pas moins de 20 millions de manifestants dans tout le pays.

En dehors de la société civile, de grandes conférences internationales contribuent à populariser les enjeux environnementaux. Si nous avons déjà évoqué la conférence sur la biosphère de 1968 (voir Chapitre 3), notons l'organisation en 1972 de la conférence de Stockholm. Cette dernière fut à l'origine de la création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), faisant accéder l'« environnement » « *au rang de catégorie d'action politique internationale* » (Mahrane *et al.*, 2012).

C'est au cours de cette même année qu'est publié le rapport du Club de Rome[1368] qui connut un certain succès dans la sphère publique (voir Audier, 2019). Ce rapport, intitulé *The limits of growth* mais plus connu sous le nom de rapport *Meadows* du nom de l'un de ses principaux rédacteurs met l'accent sur la finitude du monde et de ses ressources. Les auteurs montraient donc le mirage que représentait une croissance illimitée et invitaient de ce fait les gouvernements, notamment occidentaux, à changer de cap (pour plus d'informations sur le contexte autour de ces évènements, voir par exemple Audier, 2019).

Ces évènements, sans fondamentalement remettre en cause le système économique, constituent autant d'évènements qui ont contribué à populariser des thématiques qui comme nous l'avons vu étaient déjà discutées dans des cercles relativement confinés depuis la sortie de la seconde guerre mondiale[1369]. Or, la France suit ce mouvement.

Si, comme nous l'avons vu tout au long des chapitres précédents, un certain nombre d'actions en faveur de la protection de la nature étaient déjà mises en œuvre, elles vont prendre un nouvel écho

[1367] Cet évènement, organisé à l'initiative d'un sénateur démocrate, et restreint au départ à des séminaires organisés dans toutes les universités États-Uniennes pour organiser une campagne de sensibilisation aux problématiques environnementales se transforma en une vaste manifestation dans tout le pays.

[1368] Il s'agit d'un groupe de réflexion créé en 1968 constitué de scientifiques, d'économistes, d'industriels et d'hommes politiques et dont l'un des principaux fondateurs est Alexander King, scientifique et haut dirigeant à l'OCDE.

[1369] Nous faisons ici référence à l'UNSCCUR, organisé en 1949 (voir Chapitre 3).

à travers des évènements particulièrement marquants. Parmi ces évènements, on peut par exemple citer l'affaire de la Vanoise qui pour Florian Charvolin (2012, p.83, 85), constitue « *un jalon décisif dans l'histoire de la structuration politique de la question environnementale en France* » et un moment de « *politisation populaire de protection de la nature* ». A l'origine de ce conflit, le souhait de la part de promoteurs de développer de nouveaux équipements pour le développement du ski qui amputerait une partie du parc national de la Vanoise. L'affaire, qui se termine à l'été 1971 se solde par l'abandon du projet de remonté mécanique. Au-delà de ce résultat, c'est aussi de cette affaire qu'est née la Fédération française des sociétés de protection de la nature en 1969. Fédérant à sa création 17 associations[1370], la Fédération a pour objectif de peser à l'échelle nationale sur les problématiques de protection de la nature.

La nature n'est néanmoins pas le seul « objet » environnemental qui attire l'attention de la société civile au tournant des années 1960 et 1970. L'association des Amis de la Terre, association correspondante de *Friends of the Earth*, est créée en 1970 et constitue selon Alexis Vrignon (2012, p.182), auteur d'une thèse sur le mouvement écologiste en France, l'« *un des principaux acteurs de l'écologie politique en France dans les années 1970* ». Campagne contre le commerce de fourrures, le nucléaire, les pollutions ou la chasse à la baleine, les sujets sont divers et l'association dépasse les seules problématiques de disparition des espèces et d'exploitation des ressources naturelles. Les militants envisagent un projet de société alternatif pour « *faire de la politique ailleurs et autrement* » et sont les architectes de la candidature du premier candidat écologiste au élection présidentielle, René Dumont (Dumont, 1974 ; Lalonde et Simonnet, 1978 ; Vrignon, 2012, p.182).

Si les scientifiques que nous avons présentés jusqu'à présent s'impliquèrent dans l'affaire de la Vanoise, par l'intermédiaire du CNPN ou personnellement comme Paul Vayssière, leur implication, en dehors de Jean Dorst, membre du Comité de parrainage des Amis de la Terre, ne semble pas significative dans l'émergence de l'écologie politique. Génération vieillissante, opposition idéologique sur d'autres thèmes portés par ce mouvement, souhait de distinguer l'activité scientifique de l'activité militante (sur ce point, voir Blatrix, 2016), autant de raisons qui pourraient expliquer leur absence dans la constitution d'un tel mouvement.

L'émergence de l'écologie politique peut aussi s'appuyer sur la création d'un certain nombre de revues écologistes comme *Le Courrier de la Baleine* des Amis de la Terre, *Sauvage*, dirigée par le fondateur des Amis de la Terre, *La Gueule Ouverte* (sur cette dernière, voir Vrignon, 2019) ou encore la revue *Survivre… et vivre* (sur cette dernière, voir Pessis, 2014). Néanmoins, l'écologie ne se cantonne pas aux revues spécialisées et bien souvent militantes.

La nature et l'environnement prennent en effet une place croissante dans les médias traditionnels. Diffusée de 1971 à 1978, l'émission *La France défigurée*, loin d'adopter une perspective engagée et militante en faveur de l'environnement, participe tout de même à une forme de prise de conscience de la part du public sur les problématiques environnementales (sur ce point, voir Delporte, 2012). Par ailleurs, nombre de naturalistes s'engagent dans des émissions de vulgarisation comme par exemple *Les animaux du monde*, diffusé de 1969 à 1990 (sur ce point, voir Dupuy, 2015). Les grands

[1370] La Société Nationale de Protection de la Nature, le Centre Interdisciplinaire de Socioécologie, la Ligue Française pour la Protection des Oiseaux, la Société herpétologique de langue française, le bureau MAR, la Sauvegarde de la nature en Seine-et-Marne, le groupe ornithologique nord, Animavia, le groupement des naturalistes Fabre, la Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne (SEPNB), la Société Morbihannaise d'ornithologie et d'histoire naturelle, la Société d'étude, de protection et d'aménagement de la nature bassin de la Loire moyenne, la société poitevine de protection de la nature, le comité ornithologique Rhône-Alpes, l'association Varoise pour la protection des oiseaux, la Société de Protection de la Nature du Languedoc-Roussillon et l'Association Fédérative Régionale pour la Protection de la Nature.

médias se font aussi les relais de catastrophes environnementales comme le naufrage du Torrey Canyon en 1967.

Tout ce contexte contribue à faire émerger l'environnement comme une problématique que l'action publique se doit de traiter (sur les origines de la mise en politique de l'environnement, voir Charvolin, 1997). S'il existe bien depuis le milieu des années 1960 un service, puis en 1969 une direction de la protection de la nature au sein du ministère de l'Agriculture, c'est finalement un ministère qui est dédié au problème de protection de la nature et d'environnement en 1971. Cette création fait suite au programme des cent mesures pour l'environnement adopté en 1970 en Conseil des ministres et qui, par ses thèmes, préfigura les contours du ministère de l'environnement[1371].

Le VIème plan, élaboré en 1971 et censé déterminer « *les principales orientations assignées à notre développement économique et social au cours des cinq années à venir* » (Commissariat général du Plan, 1971, p.9) intègre lui aussi les préoccupations environnementales. Son chapitre V est dédié à l'« environnement et le cadre de vie » (Commissariat général du Plan, 1971, p.79-86). Selon ce rapport, « *une politique plus active de lutte contre la pollution, de protection et de mise en valeur des régions naturelles et des zones urbanisées, un aménagement plus systématique de l'espace et un développement rapide des équipements publics*[1372] » doit être mis en œuvre (Commissariat général du Plan, 1971, p.79)[1373].

Pour Jérôme Fromageau (2015, p.220) cette décennie est aussi celle de la « naissance du Droit de l'Environnement ». Citons de manière non-exhaustive certaines des innovations législatives considérées comme appartenant au domaine de l'environnement comme les lois relatives à la lutte contre les pollution et les nuisances[1374], à la défense de la mer[1375], à la lutte contre le gaspillage[1376], à l'urbanisme[1377] à la protection du consommateur[1378], et bien sûr, celle qui va nous occuper tout au long de ce chapitre, la loi de protection de la nature[1379]. C'est donc aussi la décennie durant laquelle l'action publique s'outille pour faire face aux problématiques environnementales.

Pourtant, les années 1970 sont aussi marquées par l'importance de la crise économique à la suite du choc pétrolier de 1973. On peut dès lors se demander dans quelle mesure cette crise économique va nuire au développement de la problématique environnementale ?

[1371] Sur ce point, voir Charvolin, 1997 et plus récemment la journée d'étude organisée par l'Association pour l'Histoire de la Protection de la Nature et de l'Environnement sur ce sujet (http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/journee-d-etude-le-moment-des-100-mesures-pour-l-a3085.html#:~:text=Le%20mercredi%209%20juin%20de%209h30%20%C3%A0%2018%20heures&text=Une%20journ%C3%A9e%20d'%C3%A9tudes%20portant,ligne%20le%209%20juin%202021, consulté le 11 août 2021).

[1372] Sont évoqués les transports en communs, la voirie rapide, les télécommunications mais aussi les équipements culturels, sportifs et socio-éducatifs ou encore l'aménagement des villages et le logement. On voit donc qu'à l'époque, l'environnement et l'aménagement du territoire sont deux politiques étroitement associées.

[1373] Notons tout de même que de telles politiques « *ne doivent cependant pas bouleverser les conditions de fonctionnement de l'économie et compromettre la compétitivité de nos industries* » (Commissariat général du Plan, 1971, p.79)

[1374] Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

[1375] Loi n°76-599 du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, et à la lutte contre la pollution marine accidentelle.

[1376] Loi n°75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

[1377] Loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.

[1378] Loi n°77-771 du 12 juillet 1977 sur le contrôle des produits chimiques.

[1379] Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

4. L'environnement, une opportunité pour surmonter la crise économique ?

Comme nous l'avons vu dans la première partie, la croissance des « Trente Glorieuses » fut en partie le résultat d'une utilisation massive de pétrole dont devinrent dépendantes toutes les économies des pays occidentaux. Cette utilisation fut facilitée par les coûts relativement bas de l'importation du pétrole depuis les pays producteurs. Ces derniers parvinrent néanmoins à s'organiser pour créer l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) et récupèrent en quelques années « *la maîtrise de l'extraction et de la politique des prix* » du pétrole (Antonin, 2013, p.140). Ce nouveau rapport de force entre pays producteurs et importateurs conduit à l'explosion du prix du baril de pétrole et engendra des répercussions sur toutes les économies occidentales.

La France n'échappe pas à cette situation. La croissance, atteignant en moyenne 5 % par an de 1945 jusqu'en 1973 chute à 1 % en 1974. Entre le début de l'année 1974 et la fin de l'année 1975, le nombre de chômeurs va doubler[1380]. Malgré cette stagnation économique, les prix vont continuer d'augmenter et un fort taux d'inflation se met en place (voir Sirinelli, 2014). Comment expliquer que cette situation ne freine pas pour autant l'adoption d'instruments d'action publique destinés à protéger l'environnement ? Comme nous venons de le voir, les principales lois en la matière sont bien adoptées après 1973. Il nous semble néanmoins que ce contexte va bien peser dans l'adoption d'un cadrage particulier de l'environnement comme solution au problème rencontré par la croissance.

Le VIIème Plan élaboré en 1975 est tout à fait révélateur de cette situation. S'il ne cache pas les coûts « *considérables* » que peuvent entraîner les politiques environnementales, il met aussi désormais l'accent sur les « *économies indirectes, ne serait-ce qu'au titre de la santé et de la sécurité publiques* » auxquelles elles peuvent contribuer, ainsi que les « *nouveaux marchés qui sont ouverts par l'amélioration de la qualité de la vie* »[1381] (Commissariat général du Plan, 1976, p.7). Il s'agit, selon les termes du rapport de « *coupler* » la croissance à « *l'objectif de qualité* ». Nous verrons que la qualité est bien un leitmotiv du gouvernement conduisant à l'adoption de la loi de protection de la nature de 1976 (voir plus bas, Section 3).

Notons par ailleurs que la crise est perçue comme étant de courte durée. La reprise de la croissance économique s'affirme dans l'ensemble des pays industriels (Commissariat général du Plan, 1976, p.75) et l'environnement tel qu'il est construit doit permettre de renforcer cette tendance. Le programme d'action n°24 intitulé « *Défendre le patrimoine naturel* » propose par exemple un certain nombre de mesures tournées vers la protection du littoral dans une perspective touristique (Commissariat général du Plan, 1976, p.149-151). Il s'agit donc de rentabiliser le patrimoine naturel plus que de le protéger.

Le rapport intitulé *Environnement et réorientation de la croissance*[1382], rédigé par la sous-direction des études, de la statistique et du plan du ministère de l'Environnement et du cadre de vie dans le cadre de la révision du VIIème Plan (1976-1980) illustre bien l'orientation « croissantiste » développée dans le VIIème Plan. Le chapitre « *Gestion des ressources naturelles et développement économique et social en France* » montre bien l'opportunité que peut représenter une gestion rationnelle des ressources naturelles.

[1380] De 450 000 chômeurs début 1974, leur nombre passe à 900 000 à la fin de l'année 1975 (Sirinelli, 2014).

[1381] Il cite par exemple le marché ouvert par la lutte contre les nuisances.

[1382] Rapport disponible dans le fonds 19910319/82 produit par le bureau de la documentation et des impressions du ministère de l'Équipement, disponible aux Archives Nationales du site de Pierrefitte-sur-Seine.

> « *La France, comme la plupart des pays industrialisés, se trouve aujourd'hui confrontée à un triple phénomène d'enchérissement des matières premières et énergétiques, de raréfaction de ses ressources propres et d'aggravation de sa dépendance pour son approvisionnement qui entraîne une limitation de la croissance économique. […] les perspectives globales qu'offrentà la France une meilleure utilisation de ses ressources naturelles apparaissent immenses.* » Environnement et réorientation de la croissance, rapport de la sous-direction des études, de la statistique et du plan du ministère de l'Environnement et du cadre de vie, septembre 1978, p.53[1383].

Dans ce contexte de crise, « *les politiques de ménagement des ressources naturelles apparaissent comme une composante nécessaire mais aussi privilégiée des politiques de développement économique et social* »[1384].

De tels arguments ne font que donner raison aux naturalistes comme Roger Heim et Jean Dorst qui des années plus tôt (voir Chapitre 3) avaient déjà mis en évidence l'importance d'une gestion rationnelle des ressources pour concilier protection de la nature et économie. C'est cependant moins dans une perspective naturaliste que la question de l'environnement est posée qu'en termes économiques. En témoigne par exemple l'absence de mentions de la création d'espaces protégées, pourtant intégrés dans la stratégie d'usage rationnel du sol promu par Roger Heim et Jean Dorst. La rubrique de ce rapport intitulée « *les végétaux et animaux terrestres* » ne s'occupe alors que de l'agriculture et de foresterie, en oubliant la faune et la flore « non utilisables ».

Comme toujours, les enjeux non utilitaristes de protection de la nature ont semble-t-il encore bien du mal à s'intégrer aux discours visant à promouvoir la protection de l'environnement. On préfère évoquer la gestion rationnelle des ressources naturelles qui occulte tous les éléments non exploitables de la nature. Au sein d'un tel cadrage, on peut donc se demander quelles vont être les orientations choisies par les acteurs impliqués dans l'élaboration de la loi de protection de la nature de 1976.

4. Conclusion : Le tournant des années 1970, l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité

Comme nous venons de le voir, les années 1970 sont marquées par un contexte plutôt favorable à l'émergence des enjeux environnementaux. Les transformations qui s'opèrent durant les trente années qui vont suivre la seconde guerre mondiale, et notamment la modification profonde des paysages, contribue à accroître des préoccupations déjà en germes depuis des années concernant la protection de la nature et plus généralement de l'environnement. A l'échelle internationale comme à l'échelle nationale ou locale, des groupes de pression se mettent en place pour faire émerger ces problématiques et parviennent à inscrire la problématique de l'environnement aux différentes échelles de l'agenda politique.

La crise économique entraînée par le premier choc pétrolier de 1973 ne semble pas venir freiner cette tendance. Ce nouveau contexte nous semble favoriser une orientation des enjeux de protection de l'environnement vers une perspective « croissantiste ». La protection de l'environnement ne doit pas être perçue comme un frein à la croissance mais plutôt une opportunité pour la renforcer (e.g. économie de ressources, valorisation touristique du patrimoine naturel). La

[1383] Fonds 19910319/82, disponible aux Archives Nationales.

[1384] Environnement et réorientation de la croissance, rapport de la sous-direction des études, de la statistique et du plan du ministère de l'environnement et du cadre de vie, septembre 1978, p.70 (Fonds 19910319/82, disponible aux Archives Nationales).

« croissance verte » bien souvent brandie pour « *faire l'économie d'une remise en cause du productivisme, de la course à la consommation et de la rationalité économique dominante* » (Gaudillière et Flipo, 2009, p.79-80) est finalement aussi ancienne que l'émergence des politiques de protection de l'environnement, et même des mesures de protection de la nature si l'on fait le parallèle avec les promesses apportées par les sciences de la végétation.

Ce cadrage oriente nécessairement la manière d'assurer la protection de l'environnement et de la nature. Ce n'est en effet pas n'importe quelle nature que l'on souhaite protéger, c'est une nature exploitable. Le discours de Georges Pompidou peu après la création du ministère de la protection de la nature et de l'environnement préfigurait d'ailleurs déjà un tel cadrage :

> « *Sauver la nature, c'est sauver la nature habitée et cultivée. Une nature abandonnée par le paysan devient une nature artificielle et je dirais une nature funèbre. […] Et même sur le plan économique, il est à mon sens plus rentable d'avoir des terres habitées et cultivées par des hommes, même si on est obligé d'aider ces hommes, que d'avoir de vastes réserves nationales, entretenues, conservées et protégées fatalement par une masse de fonctionnaires* »[1385]

La protection de l'environnement ne doit pas compromettre ni la production industrielle, ni la production agricole, elle doit plutôt être au service d'une nouvelle croissance qualifiée comme nous le verrons dans les débats sur la loi de protection de la nature de « qualitative ».

Pour espérer piloter et orienter cette politique en vue de la résolution des problèmes causés par la destruction de la nature, un certain nombre d'indicateurs sont développés par le ministère de l'environnement pour mesurer un « état de la nature » que l'on peut qualifier de partiel et partial. Comme nous l'avons, vu, les connaissances en matière de faune, de flore et de milieux naturels restent très parcellaires et semble bien souvent refléter les *outputs* de la politique publique plutôt que représenter l'état biologique de la nature.

C'est donc dans ce contexte général que s'inscrit l'élaboration de la loi de 1976 relative à la protection de la nature dont les origines démarrent en 1965. La trajectoire de ce texte, ses modifications, et les obstacles rencontrés et que nous allons analyser dans la section suivante sont révélateurs de certaines dynamiques que nous avons souligné dans cette première section.

Section 2. Des rapports de force inégaux : l'État divisé sur la portée à donner aux enjeux de protection de la nature

Suivre la trajectoire d'élaboration de la loi de 1976 relative à la protection de la nature[1386] nous a conduits à nous décentrer pour un temps du CNPN dont nous suivions l'activité depuis maintenant plusieurs chapitres. Si nous nous intéresserons évidemment à sa consultation, le CNPN ne constitue qu'un acteur périphérique dans le processus d'élaboration de ce texte qui s'étend dans un premier temps sur dix ans et principalement dans l'enceinte de l'administration.

Conformément à la pratique de la Vème République, la plupart des lois, en raison de la maîtrise de l'agenda parlementaire par le gouvernement, sont issues de projets de loi, par ailleurs le plus souvent préparé par l'administration. Guillaume Drago (2006, p.63), professeur de droit public, évoque

[1385] Discours de Georges Pompidou sur la politique agricole prononcé à Saint-Flour (Corrèze) le 26 juin 1971 (disponible en ligne, https://www.georges-pompidou.org/sites/default/files/pompidou_oeuvres-choisies_5_agriculture.pdf, consulté le 19 août 2021)
[1386] Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

la « *mainmise quasi absolue de l'appareil administratif et technocratique sur la préparation et la rédaction des projets de loi* ». Un tel processus n'est pour autant pas confiné à la seule administration centrale. Comme l'indique Pierre Avril (2005, p.93), spécialiste du droit constitutionnel, « *la première mouture du projet […] donne lieu à de multiples consultations, consultation formelle des organismes divers dont les avis sont requis (conseil de ceci, commission de cela…), concertation informelle avec les groupes professionnels ou syndicaux intéressés en vue de sonder leurs réactions, sans oublier le recours aux « experts », qui constituent une autre source d'inspiration*. » Avant le dépôt sur le bureau de l'Assemblée Nationale ou du Sénat, viennent les arbitrages interministériels, le Conseil d'État et enfin le Conseil des Ministres. C'est l'ensemble de ce processus que nous allons essayer de retracer en essayant de revenir aux origines de certaines des dispositions majeures instaurées par la loi de 1976 et l'influence des différents acteurs sur l'élaboration et la modification du projet de loi qui fut déposé en avril 1975 sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Les débats parlementaires, qui comme nous le verrons jouèrent un rôle important dans l'adoption finale d'un texte largement remanié, feront l'objet de la troisième et dernière section de ce chapitre.

Pour retracer les origines de cette loi de 1976, il faut remonter à l'élaboration d'un premier décret rédigé en 1965 sous l'impulsion des milieux scientifiques par le service de protection de la nature du ministère de l'Agriculture. Ce décret, en raison des limitations au droit de propriété qu'il pouvait instituer en faveur de la sauvegarde des espèces protégées, ne put aboutir sous cette forme et ses dispositions furent intégrées au fil du temps dans divers projets de loi portés par la Direction Générale de la Protection de la Nature du ministère de l'Agriculture, transférée à partir de 1971 au nouveau ministère de l'Environnement.

A mesure de ces évolutions, les dispositions relatives à la protection de la nature sont de plus en plus ambitieuses. D'un décret portant sur les seules espèces protégées, le projet de loi intègre petit à petit une réforme des réserves naturelles issues de la loi de 1957 mais aussi et surtout, à partir de 1972, un nouveau dispositif d'encadrement des impacts sur la nature de certains projets d'aménagement. Or, c'est bien ce dernier dispositif qui contribua à faire de cette loi une « *révolution verte* »[1387] à laquelle nous faisions référence en introduction de ce chapitre.

Comme nous avons eu l'occasion de le voir dans le chapitre 6, l'encadrement des impacts de certains projets sur la nature avait déjà fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour des séances du CNPN. L'ajout d'un dispositif analogue systématisait donc des pratiques déjà mises en œuvre de manière ponctuelle et sans véritablement de base légale. L'intégration des considérations naturalistes dans les projets d'aménagement avait déjà fait l'objet d'une forte contestation de la part des aménageurs (voir notamment l'Autoroute du Sud dans le Chapitre 6, Section 3). C'est donc sans surprise que la systématisation de telles pratiques a conduit à une levée de bouclier de la part des « *ministères aménageurs* »[1388] qui bloquèrent durant de longs mois les négociations autour de ce texte.

Ce suivi des négociations et de la trajectoire du texte au sein de l'administration est intéressant puisqu'il nous permet d'étudier les résistances à la mise en politique du cadrage scientifique développé par les naturalistes. Ce qui se jouait finalement dans les oppositions sur le contenu de ce texte de loi était bien la portée accordée aux enjeux de protection de la nature. D'un côté, le récent ministère de l'Environnement souhaitait étendre ses prérogatives et placer au cœur des décisions publiques le maintien des équilibres biologiques, la protection des espaces naturels, des paysages et des espèces animales et végétales. De l'autre, les ministères aménageurs défendaient un statu quo conduisant à

[1387] Roger Cans, « L'an X de la révolution verte », *Le Monde*, 10 juillet 1986.
[1388] Agriculture, Aménagement du Territoire et Equipement, Industrie et Transport (voir Hébrard, 1982).

limiter au maximum les contraintes susceptibles d'être créées par la prise en compte de ces enjeux. Une telle position conduisait alors à réduire la protection de la nature aux seuls espaces protégés et espèces menacées.

Ces oppositions, que nous analyserons à travers l'évolution du projet de loi, nous semble encore aujourd'hui être au cœur des problématiques de conservation de la biodiversité et de notre incapacité à enrayer l'érosion de la biodiversité. Nous verrons en effet qu'un certain nombre d'arguments destinés à limiter la portée des mesures de protection de la nature sont criant d'actualité. Il nous paraissait donc d'autant plus important de revenir sur l'élaboration de cette loi qu'elle peut nous apporter des éléments essentiels pour éclairer la trajectoire de la politique publique de protection de la nature depuis 1976 jusqu'à aujourd'hui.

Comme nous l'évoquions dans l'introduction de ce chapitre, nous essaierons en conclusion de cette partie, et à partir du cadre d'analyse proposé par John Kingdon (2014), le *Multiple Stream Framework*, de déterminer le rôle de chacun des acteurs ayant participé à l'élaboration du projet de loi et d'identifier les leviers et ressources à disposition des *policy entrepreneurs* pour essayer de passer outre le pouvoir des ministères aménageurs que l'on pourrait qualifier de *veto players*.

Pour analyser ce processus, nous nous sommes basés dans cette partie sur les archives produites par le ministère de l'Environnement concernant l'élaboration de la loi[1389]. Ces archives sont constituées des différentes versions des décrets et projets de loi qui se sont succédés, des notes des services en charge de leur élaboration, des échanges liés aux consultations interministérielles, des échanges entre l'administration et le cabinet ou le ministre, mais aussi de correspondances avec divers organismes, instances consultatives ou encore associations. L'analyse de ces archives permet ainsi de retracer le processus d'élaboration du projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale depuis le premier projet de décret.

1. Des liens forts entre administration et scientifiques : le décret de 1965 sur les espèces protégées

1.1. Réglementer pour assurer la protection des espèces protégées

L'histoire de l'élaboration de la loi de 1976 relative à la protection de la nature ne démarre pas, comme on aurait pu le penser, au sein du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement mais bien au sein du ministère de l'Agriculture.

La prise en compte d'un tel problème par le ministère de l'Agriculture n'est pas étonnante étant donné les éléments récoltés jusqu'à présent dans cette thèse. C'est bien aux fonctionnaires de la direction des Forêts, anciennement la direction générale des Eaux et Forêts, et plus spécifiquement à sa division de la protection de la nature et des parcs nationaux, qu'on attribue la rédaction d'un projet de décret sur la protection des espèces de faune et de flore (pour plus de détails sur l'organisation et les évolutions de la direction générale des Eaux et Forêts, voir Chapitre 4).

Le rapport destiné au Premier ministre, non signé mais probablement rédigé par Yves Bétolaud (voir Chapitre 4), nous en apprend plus sur les arguments visant à justifier la prise d'une telle mesure. Face aux évolutions sociales et économiques des dernières années, et notamment « *l'expansion*

[1389] Fonds 20030379/1, constitué des projets antérieurs présentés par le ministère de l'Agriculture et des travaux préparatoires de la Direction de la Protection de la Nature du ministère de l'Environnement concernant le projet de loi ; Fonds 19950528/1 constitué par les archives de R. Denoix de Saint-Marc, responsable de la mission juridique de la DPN. Ces deux fonds sont disponibles aux Archives Nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine.

démographique, la concentration urbaine, le développement économique et le progrès technique »[1390], la « *sauvegarde des composantes du milieu naturel et des équilibres biologiques devient vitale* ». Le rapport évoque déjà les actions entreprises dans le domaine de l'eau[1391] et de l'air[1392], ainsi que les dispositifs mis en place pour « *préserver certains territoires privilégiés* »[1393] comme les Parcs nationaux et les Réserves – Notons par ailleurs en 1965 le très faible nombre de réalisations en la matière[1394] – auquel il ajoute les Forêts soumises au régime forestier[1395]. Le rapport souligne néanmoins l'absence de règlementation en dehors de ces zones et des espèces de faune et de flore qui ne présente pas « *une utilité directe et immédiate pour l'homme* »[1396]. Ces espèces non exploitées n'en constituent pourtant pas moins un « *capital biologique* » [1397] dont la destruction revêt un caractère « *irréversible* »[1398] qu'il s'agit d'éviter.

Pourtant, certaines espèces rares font les frais des pratiques destructrices des « *collectionneurs* », qui « *par inconscience ou, plus fréquemment dans un but lucratif* »[1399], mettent en danger leur survie. Dans ce rapport, aucune mention à certaines des causes dénoncées par les scientifiques sur la destruction des habitats ou des espèces du fait de l'urbanisation, des pesticides ou de la surexploitation – autre que celle de la cueillette – (voir Chapitre 3), seulement cette référence aux collectionneurs participant à « *la dégradation accélérée du milieu* » et « *l'amenuisement de certaines ressources naturelles* ».

Cette lacune dans la règlementation profite d'ailleurs aux pays voisins qui ont, pour leur part, adopté des règlements sur le sujet :

> « *Elle [la perte de capitale biologique] est d'autant moins admissible que de nombreux pays proches du nôtre, notamment la Suisse, l'Allemagne et l'Autriche, ont instauré des mesures sévères de protection de leur faune et de leur flore naturelle* »[1400].

Les collectionneurs des pays frontaliers constituaient selon ce rapport la menace majeure pesant sur la flore, et notamment sur celle des Alpes. En l'absence de législation analogue en France, le « *patrimoine naturel de notre Pays* », que « *les ressortissants de ces Nations viennent souvent*

[1390] Projet de rapport au Premier ministre, 5 décembre 1965 (Fonds 20030379/1, disponible aux Archives Nationales).

[1391] Probablement à travers la promulgation de la loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution (J.O.R.F. du 18 décembre 1964, p.11258-11265).

[1392] Probablement à travers la promulgation de la loi n°61-842 du 2 août 1961 art. 1er à 8 concernant les dispositions relatives à la lutte contre la pollution atmosphérique et les odeurs (J.O.R.F. du 3 août 1961, p.7195-7197).

[1393] Projet de rapport au Premier ministre, 5 décembre 1965 (Fonds 20030379/1, disponible aux Archives Nationales).

[1394] En 1965, seuls deux parcs nationaux avaient vu le jour, ceux de la Vanoise et de Port-Cros en 1963. De plus, si on exclue les réserves naturelles créées dans le cadre du classement en parc national de la Vanoise, seul le lac Luitel est classé en 1965 réserve naturelle. Il est intéressant de noter qu'il ne cite pas les sites naturels inscrits et classés qui ne sont pas sous la responsabilité de son ministère mais sont les réalisations sont pourtant bien plus nombreuses.

[1395] Notons que ces dernières n'obéissent pas nécessairement à un objectif de protection de la nature, malgré leur association avec des dispositifs comme les parcs nationaux et les réserves naturelles.

[1396] Projet de rapport au Premier ministre, 5 décembre 1965 (Fonds 20030379/1, disponible aux Archives Nationales).

[1397] *Ibid.*

[1398] *Ibid.*

[1399] *Ibid.*

[1400] *Ibid.*

piller »[1401], devait donc être protégé. Le rapport fait donc de la disparition de ce capital biologique un problème d'État.

Pour pallier ce problème, le projet de décret prévoyait donc dans son article 1 que les préfets puissent prendre des règlements de police sur tout ou partie du territoire des départements concernés « *lorsque la conservation et l'évolution de certaines espèces animales ou végétales présentent un intérêt scientifique et nécessitent des mesures de protection spéciale* »[1402]. Les articles 2 et 3 énonçaient pour leur part les interdictions que pourront contenir ces arrêtés préfectoraux (e.g. détruire, couper, mutiler, arracher, blesser, transporter).

« *Équilibre biologique* », « *intérêt scientifique* », « *amenuisement des ressources naturelles* », « *dégradation des milieux* », on retrouve dans ce rapport un certain nombre d'éléments de langage associés au cadrage scientifique diffusé en France par des scientifiques comme Roger Heim et Jean Dorst (voir chapitre 3). Autant d'éléments qu'il n'est pas surprenant de voir apparaître étant donné le lien entre les scientifiques et l'administration, par l'intermédiaire notamment du CNPN.

C'est d'ailleurs bien du fait des scientifiques du CNPN qu'est discutée pour la première fois à notre connaissance cette idée d'encadrer la protection des espèces rares.

1.2. L'autorité scientifique convoquée pour justifier l'élaboration d'une réglementation sur les espèces menacées

Dès 1948, le problème des outils pour protéger les espèces rares ou menacées se fait jour au CNPN. Un vœu est alors adopté par les membres du CNPN pour alerter le ministre de l'Agriculture et doter les préfets d'un pouvoir de règlementation sur certaines espèces de faune et de flore :

> « *M. Emberger appelle l'attention du Conseil sur la cueillette de certaines plantes rares, par exemple : le cypripédium calcéolus de Savoie. […]*
> *M. Guinier fait remarquer qu'un arrêté pour une interdiction analogue a été cassé, la loi ne permettant pas de s'opposer à la cueillette de plantes sur les terrains privés.*
> *[…]*
> *Le Conseil, sur la proposition de M. Perchet [directeur général de l'Architecture], émet le vœu qu'une lettre soit adressée au Ministre de l'Agriculture pour qu'il envisage de faire promulguer une loi donnant aux préfets des pouvoirs particuliers pour une telle protection.*
> *[…]*
> *Il convient d'établir une liste des espèces protégées […] la nécessité de cette préservation changeant avec les régions, le problème doit être examiné sur le plan du territoire.* » Séance du CNPN du 22 juin 1948[1403].

Si pendant des années, il n'a pas semble-t-il pas été jugé utile de donner suite à un tel vœu, le sujet est remis à l'agenda politique au milieu des années 1960. Sans qu'il ait été possible de déterminer la raison précise de cet intérêt renouvelé pour les espèces menacées, la création de la division de protection de la nature au sein du ministère de l'Agriculture, couplée aux transformations importantes des milieux au cours des premières années d'après-guerre a probablement facilité cette remise à l'agenda.

Cette origine scientifique du décret est d'ailleurs mise en avant par les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture qui convoquent ainsi l'autorité des scientifiques pour justifier l'adoption d'un tel décret. Dans une lettre du 5 décembre 1965 de la division de la protection de la nature et des parcs

---

[1401] *Ibid.*
[1402] Article 1 du premier projet de décret relatif à la protection de la faune et de la flore, 1965 (Fonds 20030379/1, disponible aux Archives Nationales).
[1403] Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales.

nationaux adressée au Conseiller juridique du ministère, on peut lire que le décret « *fait suite à un entretien que M. Betolaud a eu récemment avec vous à la suite d'une demande d'intervention formulée par le Muséum National d'Histoire Naturelle* ». L'influence des scientifiques est aussi explicitement mentionnée dans le rapport au Premier ministre :

> « *[…] il existe encore dans notre règlementation une lacune sur laquelle l'attention du gouvernement est fréquemment appelée par certains parlementaires et par les plus hautes instances scientifiques (Académie des Sciences, Muséum National d'Histoire Naturelle, Centre National de la Recherche Scientifique, Faculté des Sciences, etc…). Certaines espèces rares, animales ou végétales, ne sont pas protégées alors qu'elles constituent des éléments particulièrement précieux du patrimoine naturel de notre Pays ; elles sont très recherchées par les collectionneurs et leur valeur vénale peut atteindre des prix considérables.* » (souligné par nous) Rapport au Premier ministre du 5 décembre 1965[1404].

Enfin, dans une lettre adressée aux différents ministères, c'est bien aux scientifiques que le directeur de la Forêt du ministère de l'agriculture attribue l'initiative de la demande d'un cadre juridique en la matière :

> « *A la demande du Muséum National d'Histoire Naturelle et de la Faculté des Sciences, j'ai été amené à étudier des dispositions règlementaires nouvelles relative à la protection de la faune et de la flore naturelle*. » Lettre du 7 juillet 1966 adressée aux différents ministères pour l'étude du décret[1405].

Dans cette même lettre, il fait aussi référence au Conseil National de la Protection de la Nature :

> « *Le Conseil National de la Protection de la Nature dans sa séance du 15 juin 1966, a demandé au Ministère de l'Agriculture de hâter, dans la mesure du possible, la procédure d'adoption de ce décret*. » Lettre du 7 juillet 1966 adressée aux différents ministères pour l'étude du décret[1406].

Dans cette lettre, la mention des diverses institutions scientifiques ou expertes, comme le Muséum National d'Histoire Naturelle ou le CNPN semble constituer un outil à disposition de l'administration des forêts pour légitimer leur action en matière de protection de la nature auprès des autres administrations.

Cette autorité convoquée par l'administration des Forêts se fait d'ailleurs sans nécessairement l'aval de ces experts sur l'instrument proposé pour assurer la protection de ces espèces menacées. Lors de cette fameuse séance du 15 juin 1966 du CNPN, certains membres du CNPN, et en premier lieu Paul Vayssière, entomologiste du MNHN (voir Chapitre 4), ne soutiennent pas nécessairement la forme prise par le décret proposé par la division de la protection de la nature :

> « *Le rapporteur [M. Vayssière] expose qu'une enquête très approfondie a permis d'établir que certaines espèces d'insectes et de végétaux étaient l'objet d'une véritable razzia dans les départements des Basses et Hautes-Alpes. […] Ce problème a déjà été étudié mais les Préfets ne sont pas actuellement suffisamment armés. Il suffirait, estime le rapporteur, de créer dans chacun de ces départements des réserves entomologiques et botaniques sur des surfaces restreintes.*
> *[…]*

[1404] Fonds 20030379/1, disponible aux Archives Nationales.
[1405] Fonds 20030379/1, disponible aux Archives Nationales.
[1406] Fonds 20030379/1, disponible aux Archives Nationales.

M. Betolaud [Ministère de l'Agriculture] précise ensuite que l'objet du décret en préparation est précisément de combler cette lacune fâcheuse qu'est l'absence de moyens de protection qui handicape les préfets. Il estime pour sa part que les réserves naturelles ne sont pas au cas particulier d'une efficacité suffisante car elles sont trop vastes et poseraient des problèmes de gardiennage et de main d'œuvre trop conséquent […].
M. Sorlin [Inspecteur général des monuments historiques] estime pour sa part qu'étant donné l'impossibilité de faire une discrimination entre les espèces ainsi que l'a fait remarquer le professeur Vayssière, la meilleure protection consisterait à établir des réserves naturelles.
M. Betolaud envisage deux formes de protection, une zonale et une spécifique mais le Président [M. Querrien, Directeur de l'architecture] et M. Sorlin font remarquer qu'une protection spécifique est plus difficile à réaliser pour les papillons que pour les bouquetins par exemple. » Séance du 15 juin 1966[1407].

Sans remettre en question la nécessité de protéger ces espèces menacées, c'est la méthode pour les protéger qui fait ici débat. Tandis qu'une protection ciblée sur les espèces semble plutôt être l'initiative d'Yves Bétolaud, Paul Vayssière, entre autres, lui préfère la protection des habitats par la mise en œuvre de réserves naturelles. Une telle position de la part de ce scientifique n'est pas étonnante compte-tenu de l'importance accordée aux milieux par les naturalistes dont les connaissances sur les interactions entre espèces n'ont fait qu'augmenter depuis la mise en œuvre des premières mesures de protection de la nature. Comme l'illustre la citation précédente, la protection basée sur les espèces semble être surtout privilégiée plus pour des raisons organisationnelles – ressources humaines et financières trop importante en cas de multiplication de zones protégées[1408] – que pour son efficacité à lutter contre la disparition de certaines espèces.

Malgré ces différences, Paul Vayssière et les représentants du ministère des Affaires Culturelles ne rejettent pas l'idée de créer une protection complémentaire dans certains cas particuliers lorsqu'« *il importe de protéger des espèces animales et végétales présentant un intérêt considérable, quel que soit l'endroit où elles se trouvent, et sans que la protection puisse être limitée dans l'espace à une faible fraction de la superficie du territoire.* »[1409]. Compte-tenu du rythme de création des réserves ou de la difficulté à classer un site (voir Chapitre 5), on comprend d'ailleurs bien l'intérêt qu'ils auraient à accepter une autre forme de protection.

Pour la mise en œuvre d'une telle mesure, le choix est fait de se reposer sur les experts scientifiques. Dans le rapport adressé au Premier ministre, il est ainsi mentionné que les préfets, avant de prendre de telles mesures, devront s'être « *entourés de l'avis des milieux scientifiques compétents* »[1410]. Plus tard, c'est le ministère des affaires culturelles qui propose finalement que la responsabilité de l'élaboration des listes de ces espèces soit confiée au CNPN :

« *Il serait certainement de bonne politique de confier au Conseil National de la Protection de la Nature aidé de ses correspondants ce soin de dresser la liste des cas où, par exception au principe de la protection par réserves naturelles, il pourra être procédé à une protection de certaines espèces*. » Lettre du ministère des Affaires Culturelles, 7 décembre 1966[1411].

[1407] Fonds 20030379/1, disponible aux Archives Nationales.
[1408] On ne comprend d'ailleurs pas très bien en quoi le contrôle du respect de l'interdiction de certaines pratiques comme la cueillette sur l'ensemble du territoire est plus difficile à mettre en œuvre que sur certaines parties bien circonscrites.
[1409] Lettre du ministère des Affaires Culturelles, 7 décembre 1966 (Fonds 20030379/1, Archives Nationales).
[1410] Projet de rapport au Premier ministre du 5 décembre 1965 (Fonds 20030379/1, Archives Nationales).
[1411] Fonds 20030379/1, Archives Nationales.

Bien que les experts scientifiques du CNPN ne soient pas formellement consultés sur le décret[1412], les liens qu'ils entretiennent avec les administrations en charge de la protection de la nature depuis 1946 et la création du CNPN leur permettent d'être associés de manière privilégiée à la mise en œuvre future de la politique de protection de la nature. Une telle option consistant à conférer aux experts du CNPN une plus grande responsabilité fut validée peu après par le ministère de l'Agriculture et le texte soumis à consultation interministérielle au début de l'année 1967.

La signature du décret sera néanmoins stoppée par l'intervention du Conseil d'État en 1967. Ce dernier émet en effet un avis défavorable en vertu de l'article 34 de la constitution selon lequel seule « *la loi détermine les principes fondamentaux […] du régime de la propriété, des droits réels […]* » [1413]. Or, comme l'avait exprimé l'avis du ministère de la Justice lors de la consultation interministérielle, les dispositions du décret « *ont pour effet de porter atteinte au libre exercice des droits individuels, notamment à celui de s'approprier certaines espèces animales et végétales qui sont des biens sans maître et celui d'en disposer librement* »[1414].

C'est donc le cadre constitutionnel qui empêcha ce projet de décret d'aboutir, ceci malgré les demandes répétées à la fin des années 1960 d'un certain nombre de « *personnalités du monde scientifique* » et de « *représentants régionaux de l'Administration* » qui solliciteront à plusieurs reprises le ministère de l'Agriculture[1415].

Compte-tenu de la réponse du Conseil d'État, c'est donc vers un projet de loi qu'il fallait se diriger pour élaborer un instrument destiné à protéger les espèces rares ou menacées.

2. Du « projet Bétolaud » de 1970 aux premiers contours du projet de loi : une protection de la nature confinée à l'enjeu des espèces et des milieux naturels

2.1. Un premier projet de loi avorté avant les premières négociations interministérielles

La mesure initialement prévue dans le projet de décret n'est relancée qu'à partir de 1970 par la nouvelle Direction Générale de la Protection de la Nature du ministère de l'Agriculture dans un projet de loi bien plus vaste comprenant trois titres : (I) dispositions générales, « *qui confère le caractère d'intérêt général à la défense de la nature et à la préservation des équilibres biologiques en milieu rural* »[1416], (II) « *dispositions relatives à la protection de la nature et en particulier à la conservation de certaines espèces animales ou végétales, la conservation du milieu aquatique et la protection du milieu rural contre les pollutions atmosphériques* »[1417] et (III) des dispositions relatives à la chasse.

[1412] Le projet de décret est en réalité discuté à propos d'un rapport de M. Vayssière sur « *la création éventuelle de réserves entomologiques et botaniques dans les Basses-Alpes et les Hautes-Alpes* ». C'est surtout du fait de la présence d'Yves Bétolaud à cette séance qu'une discussion s'engage sur le sujet.

[1413] Séance du Conseil d'État du 6 juillet 1967, section des travaux publics, note de M. Mejean sur un projet de décret relatif à la protection de la faune et de la flore naturelles (Fonds 20030379/1, Archives Nationales).

[1414] Lettre du 26 mai 1967 adressée à Paul Vayssière par Bernard Fischesser suite à la demande d'information du premier. Ces échanges illustrent d'ailleurs le travail de suivi des scientifiques sur l'avancement de cette nouvelle législation.

[1415] Note signée de M. Betolaud à monsieur le Directeur des Forêts, mission de coordination administrative et règlementaire, 16 avril 1968. On retrouve par exemple dans les archives une lettre du préfet de Corse communiquant à la direction départementale de l'Agriculture une demande de plusieurs associations botaniques pour la protection d'un certain nombre d'espèce végétale.

[1416] Lettre du 5 janvier 1971 de M. Blanc (Fonds 20030379/1, Archives Nationales).

[1417] *Ibid.*

C'est au sein du titre II que l'on retrouve les articles du projet de décret de 1965 quelque peu modifiés dans la forme mais pas dans le fond. Il prévoit ainsi toujours la possibilité d'édicter des interdictions concernant certaines espèces de faune et de flore d'intérêt scientifique « *applicables à toute personne y compris les propriétaires, les titulaires de droits réels et leurs ayants-droits* »[1418]. Enfin, si les modalités de mise en œuvre impliquant les préfets et le CNPN ne sont pas précisées, celles-ci sont renvoyées à un décret en Conseil d'État, ce qui n'exclut donc pas que des mesures similaires au décret de 1965 soient prises.

Le titre III, lui, est composé de 18 articles portant sur une réforme du permis de chasse et plus généralement sur un encadrement des pratiques cynégétiques, motivé par les « *exigences de l'évolution économique et sociale* » mais aussi par « *celles de la protection de la nature dangereusement atteinte dans son équilibre, et de la sauvegarde du patrimoine cynégétique* »[1419].

Si ce texte, à la demande du cabinet du ministère de l'Agriculture, est bien adressé pour consultation à cinq directions du ministère de l'Agriculture[1420], celui-ci n'aura pas de suite avant 1972, sans doute du fait de la création entretemps du ministère de l'Environnement le 7 janvier 1971. Cette réorganisation, rappelons-le, transféra une partie de la direction des Forêts dans la Direction de la Protection de la Nature du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement (voir Chapitre 4).

Durant l'année 1972, une convergence entre les agendas parlementaire et administratif s'opère. Le dépôt d'une proposition de loi en juin 1972 sur le bureau de l'Assemblée Nationale (voir Figure 29) concorde en effet avec une remise à l'agenda du « projet Bétolaud » de 1970 au sein de la Direction Générale de la Protection de la Nature du récent ministère de l'Environnement. Intéressons-nous brièvement et dans un premier temps à cette proposition de loi.

2.2. Le dépôt d'une proposition de loi : témoin de la diffusion dans le champ politique des enjeux associés à la protection de la nature

Déposée en juin 1972, cette proposition de loi est l'œuvre de Marcel Bousseau, député de Vendée de l'Union des Démocrates pour la République[1421]. A partir des sources dont nous disposions, nous n'avons pas réussi à déterminer les liens existants entre ce parlementaire et les scientifiques ou les fonctionnaires du ministère de l'Environnement. On retrouve pourtant dans cette proposition des arguments chers aux naturalistes pour légitimer la protection de la nature comme ceux de l'appauvrissement des richesses naturelles ou encore les liens entre préservation du milieu naturel et survie de l'humain. Sans que nous ayons pu le prouver, il nous paraît dès lors probable que ce parlementaire ait relayé les demandes de certains scientifiques. Les dispositions sur la protection des espèces étaient par ailleurs très proches de celles contenues dans le décret de 1965. Toujours est-il qu'une telle initiative montre bien une certaine diffusion dans le champ politique des enjeux associés au problème de la destruction de la nature.

Là où cette proposition innove, c'est en proposant, à travers son article 2, de « *veiller à ce que les réalisations collectives, et particulièrement les travaux d'utilité publique, ne portent pas gravement atteinte à l'intégrité de ce patrimoine naturel irremplaçable* » :

[1418] Projet de loi daté de 1970 (Fonds 20030379/1, Archives Nationales).
[1419] Projet d'exposé des motifs du 28 août 1970 (Fonds 20030379/1, Archives Nationales).
[1420] Directeurs général de l'Administration et du Financement, Directeur de l'aménagement rural et des structures, Directeur de la Production, des Marchés et des échanges extérieurs, Directeur des Industries Agricoles et alimentaires et au Directeur des Services Vétérinaires.
[1421] Parti gaulliste qui donna naissance au RPR en 1976.

« *Le ministre chargé de la protection de la nature est obligatoirement consulté préalablement à la déclaration d'utilité publique de tout projet d'ouvrage pouvant porter atteinte […] à la survie d'une ou plusieurs espèces animales ou végétales. Il peut donner l'avis prévu au présent article de sa propre initiative. Lorsque cet avis est défavorable au projet, ou lorsqu'il conclut à des conditions qui ne sont pas satisfaites, la déclaration d'utilité publique ne peut être prononcée que par décret en Conseil d'Etat*. » Article 2 de la proposition de loi de juin 1972 relative à la protection de l'animale et à la sauvegarde du patrimoine biologique[1422].

La procédure d'encadrement des aménagements publics qu'il propose est tout à fait novatrice.

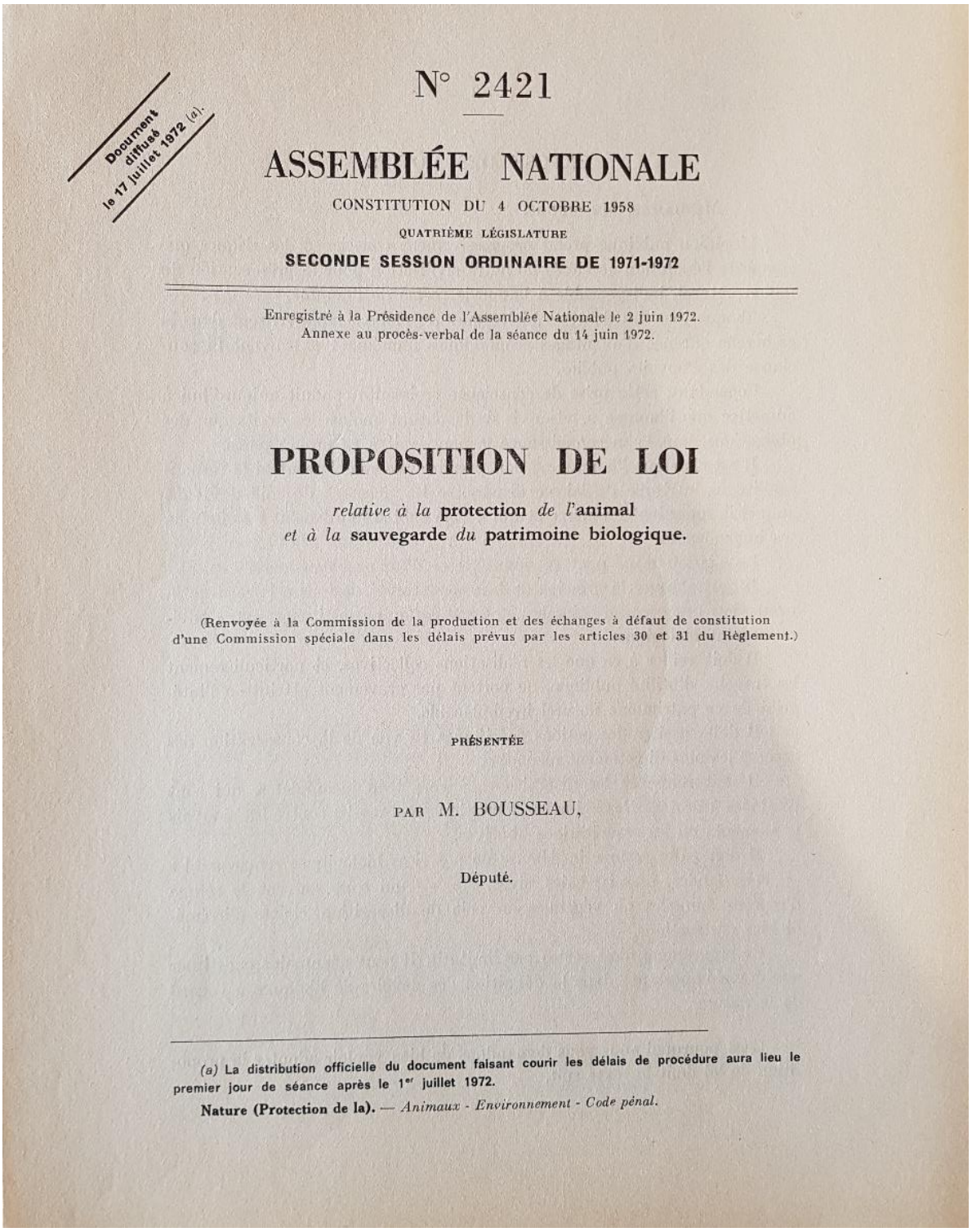
Si, comme nous l'avons vu précédemment, quelques projets d'aménagements avaient déjà fait l'objet d'une attention particulière de la part des membres du CNPN (voir Chapitre 6), ce parlementaire propose que le ministère de l'Environnement soit impliqué systématiquement sur tous les projets qui doivent être déclarés d'utilité publique. Comme nous le verrons par la suite, une telle proposition sera source de crispations pour de nombreuses administrations qui ne souhaitaient pas voir le ministère de l'Environnement s'impliquer dans leurs affaires.

S'il n'a pas été possible de déterminer l'impact concret de cette proposition de loi, toujours est-il que le « projet Bétolaud » est bien repris quelques semaines plus tard au sein du ministère de l'Environnement, à la demande du directeur général de la protection de la nature[1423], Marcel Blanc[1424].

[1422] Fonds 20030379/1, Archives Nationales.

[1423] « *Il apparaît que diverses réflexions convergent vers le dépôt d'un projet de loi « Protection de la Nature » à la session d'automne sans cependant en être pour ma part saisi officiellement* ». Note de M. Blanc, directeur général de la protection de la nature et de l'environnement au sujet du projet de loi de Protection de la nature, 10 juillet 1972.

[1424] Marcel Blanc, né en 1925 et mort en 2010, est diplômé de l'ENA. Après avoir occupé les postes de sous-préfet d'Ancenis, de préfet de la Corrèze et de divers postes en cabinets, notamment celui de l'équipement et du logement en 1968, il est nommé Directeur général de la Protection de la Nature et de l'Environnement au ministère de l'Agriculture en 1970. La direction est ensuite transférée au ministère de l'Environnement, qu'il quitte en 1973.



Document diffusé le 17 juillet 1972 (a).

N° 2421

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATRIÈME LÉGISLATURE

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 2 juin 1972.
Annexe au procès-verbal de la séance du 14 juin 1972.

PROPOSITION DE LOI

relative à la **protection** *de l'*animal
et à la **sauvegarde** *du* **patrimoine biologique.**

(Renvoyée à la Commission de la production et des échanges à défaut de constitution d'une Commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR M. BOUSSEAU,

Député.

(a) La distribution officielle du document faisant courir les délais de procédure aura lieu le premier jour de séance après le 1er juillet 1972.

Nature (Protection de la). — *Animaux - Environnement - Code pénal.*

Figure 29. Proposition de loi relative à la protection de l'animal et à la sauvegarde du patrimoine biologique.

2.3. La protection de la nature insérée dans un projet de loi plus global sur l'environnement

La reprise du « projet Bétolaud » par le Directeur Général de la Protection de la Nature au ministère de l'Environnement conduit à un nouvel élargissement des ambitions du projet de loi. En plus des parties concernant la chasse et la protection de la nature était ajouté un chapitre sur la « protection

de l'homme », recouvrant les problématiques de « *protection et [de] promotion de la qualité des produits agricoles et alimentaires* »[1425]. L'objectif d'un texte aussi général était de créer un « *effet politique et psychologique important* »[1426].

Une note du 10 juillet 1972 de Marcel Blanc nous renseigne sur les dispositions nouvelles associées au chapitre concernant la protection de la nature. En plus du dispositif initial visant à assurer la protection des espèces de faune et de flore rares ou menacées, était envisageait une réforme du CNPN et des réserves naturelles.

La première réforme était mue par le souhait d'accompagner la déconcentration et de favoriser la participation des élus locaux qui, comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, ne participaient pas aux délibérations du CNPN :

> « *Si les ministères et les scientifiques y sont convenablement représentés, je pense que la "déconcentration" appellerait un maire et un conseiller général*. » Note du 10 juillet 1972.

Pour une raison inconnue, cette idée sera finalement abandonnée et la réforme de la composition du CNPN que nous aurons l'occasion d'aborder dans le chapitre prochain n'intégrera pas de représentants des collectivités locales.

En ce qui concerne la réforme des réserves naturelles, le dispositif hérité de la loi sur les sites de 1930 était une nouvelle fois présenté comme inadaptées pour tenir compte des enjeux « scientifiques » de la protection de la nature. Considéré comme un droit négatif, c'est-à-dire permettant d'interdire mais pas d'encourager certaines pratiques, la réforme devait permettre de pallier les défauts du dispositif instauré en 1957[1427] et d'instaurer des mesures de gestion des milieux naturels. Le nouveau dispositif était alors présenté comme plus « *dynamique* » :

> « *On a souhaité conférer à l'opération de classement, considérée trop souvent comme figeant une situation, un aspect plus dynamique* ». Présentation du projet de loi lors de la réunion interministérielle du 18 décembre 1973[1428].

En mettant l'accent sur la gestion d'un milieu naturel plutôt que sur sa seule protection, l'objectif était aussi probablement de se distinguer du classement en site bien souvent jugé comme « fixiste » et inadapté à l'évolution des milieux naturels et des espèces.

On retrouve ainsi bien au sein de l'administration une préférence des naturalistes que nous avions déjà notée pour une nature « gérée ». La présentation du texte devant le Conseil National de la Chasse et de la Faune Sauvage[1429] (CNCFS) en décembre 1972 est sur ce point particulièrement illustratif :

> « *Un minimum d'entretien est nécessaire car la nature à l'abandon se détruit souvent elle-même, car en trop de lieux elle a déjà souffert de la main de l'homme. Nous sommes dans ces*

[1425] Ce chapitre recouvre les problématiques de Note du 30 août 1972 de la Direction Générale de la protection de la nature concernant le projet de loi relatif à la protection de la nature (Fonds 20030379/1, Archives Nationales).
[1426] Note du 30 août 1972 de la Direction Générale de la protection de la nature concernant le projet de loi relatif à la protection de la nature (Fonds 20030379/1, Archives Nationales).
[1427] Loi n°57-740 du 1er juillet 1957, J.O.R.F. des 1er et 2 juillet 1957.
[1428] Fonds 20030379/1, Archives Nationales.
[1429] Ce dernier remplace depuis 1972 le Conseil National de la Chasse (voir Chapitre 4 ; décret n°72-334 du 27 avril 1972). Il est notamment chargé de donner son avis sur les moyens propres à préserver la faune sauvage, développer le capital cynégétique dans le respect des équilibres biologiques, améliorer les conditions d'exercice de la chasse et étudier les mesures législatives et règlementaires afférentes à ces objets.

circonstances condamnés à intervenir pour réparer des erreurs passées. » Commentaires sur l'avant-projet de loi relative à la Protection de la Nature présenté devant le CNCFS[1430].

Dans ce discours, l'humain apparaît bien, comme l'évoquait Roger Heim une vingtaine d'années plus tôt, à la fois comme « *les maîtres et les esclaves* »[1431] de la nature. Une telle orientation est d'ailleurs précisée par le ministre de l'Environnement lui-même :

> « *[…] personnellement je ne suis pas du tout partisan du développement en France des réserves sauvages*[1432] *parce que cela va à l'encontre des réalités naturelles.* » Robert Poujade, discussion du projet de loi relative à la protection de la nature devant le CNCFS[1433].

Les objectifs des réserves naturelles sont par ailleurs précisés par rapport au seul caractère « scientifique » d'un site. La faune, la flore et plus généralement les milieux naturels présentent une « *importance particulière* » quand ils sont « *en voie de disparition sur tout ou partie du territoire national ou présentant des qualités remarquables* », mais aussi « *pour la reconstitution du patrimoine génétique d'espèces ou du biotope, pour la constitution d'étapes sur les grandes voies de migration de la faune sauvage, ou en fonction d'études scientifiques ou techniques indispensables au développement des connaissances humaines* »[1434].

On note donc déjà en 1972 l'intérêt pour les trois niveaux associés à ce qui ne s'appelait alors encore pas « biodiversité » mais « nature », c'est à dire les niveaux génétiques, spécifiques et les habitats. On note aussi l'intérêt déjà relevé chez les naturalistes depuis au moins la seconde guerre mondiale pour les « *qualités remarquables* » de la faune, de la flore et des milieux naturels dont on a vu qu'elles pouvaient être multiples – caractéristique, endémique, en voie de disparition, rare, etc. –.

Avec cette loi, le ministère de l'Environnement semble donc vouloir se doter d'instruments nouveaux pour faire face à une problématique, celle de la protection des milieux naturels et des espèces de faune et de flore qui les peuplent, auparavant traitée par un « bricolage » résultant de l'utilisation de dispositifs existants comme le classement ou l'inscription en site. A ce stade du projet de loi, la protection de la nature restait donc confinée aux seuls espaces protégés et espèces rares ou menacées. On est encore loin du vœu de Roger Heim et Jean Dorst d'une protection de la nature qui dicterait les usages du sol et modalités d'exploitation des ressources naturelles[1435]. D'ailleurs, comme l'illustre le calendrier prévu pour le projet de loi (voir Figure 30), aucune consultation officielle du CNPN ne semble prévue pour ce texte. Si l'action des scientifiques est indissociable de la mise à l'agenda de la problématique, force est de constater que leur implication dans l'élaboration des instruments n'est pas essentielle à l'administration.

[1430] Fonds 20080264/13 produit par la sous-direction de la chasse, de la faune sauvage et de la flore sauvages alors au ministère de l'Environnement et contenant entre autre les archives des réunions du CNCFS, disponible aux Archives Nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine.

[1431] Roger Heim, 22 février 1950, Les équilibres dirigés dans l'émission *Heure de Culture française* sur la Radiodiffusion française.

[1432] Réserves dans lesquelles toute intervention humaine est exclue. Elles sont comparables aux réserves intégrales des scientifiques.

[1433] Fonds 20080264/13 produit par la sous-direction de la chasse, de la faune sauvage et de la flore sauvages alors au ministère de l'Environnement et contenant entre autre les archives des réunions du CNCFS, disponible aux Archives Nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine.

[1434] Article 3 du projet de loi relatif à la protection de la nature daté manuscritement de fin mai 1972 (Fonds 20030379/1, Archives Nationales).

[1435] Notons que le regroupement des thématiques environnementales dans un ministère dédié n'a probablement pas facilité son implication dans la règlementation des divers domaines de spécialité des autres administrations.

Le dossier est confié, au sein du tout jeune ministère de l'Environnement, à M. Denoix de Saint Marc, alors chef de la mission juridique de la direction générale de la protection de la nature, épaulé par le Service de l'Environnement Rural et Urbain (SERU), en la personne de M. Pruvost et par le chef de la Division des parcs, M. Fatoux. Ce sont ces fonctionnaires qui discutent des possibilités existantes en matière par exemple de réforme des réserves naturelles.

CALENDRIER

I. - Dans l'éventualité du dépôt en décembre 1972 d'un projet de loi relative à la protection de la nature le calendrier suivant est à observer :

15 août - 1er sept	: Monsieur DENOIX de SAINT MARC réunit les spécialistes du SERU, du SCN et du SCI
1er sept - 15 sept	: mise au point de nos propositions
15 sept - 1er oct.	: examen par le Cabinet
1er oct - 15 oct.	: mise au point des décisions du Ministre
15 octobre	: saisine éventuelle des autres ministères
1er novembre	: réunion interministérielle (Services)
15 novembre	: réunion interministérielle (Cabinets)
1er décembre	: examen par le Conseil d'Etat

Figure 30. Calendrier prévisionnel pour le projet de loi relatif à la protection de la nature de 1972.

Lors des échanges au sein de l'administration de l'environnement, il est discuté divers mécanismes pour faciliter la création de ces réserves naturelles, comme des incitations par des aménagements fiscaux dans le cas de propriétaires privés, des locations de longue durée par la collectivité, de servitude publique ou bien de mécanismes d'acquisition par la collectivité comme l'expropriation. Ces sujets dépassent la dimension biologique des compétences naturalistes et rentrent plutôt dans celle des administrateurs. Ces derniers semblent en effet les mieux armés pour envisager les dispositifs légaux adaptés, et éviter par exemple un nouvel avis négatif du Conseil d'État, mais aussi ceux qui sont susceptibles d'être acceptés à la fois par les autres ministères et les plus efficaces pour espérer faire accepter la mise en œuvre de telles mesures par les cibles de la politique publique. L'élaboration instrumentale requiert ainsi d'autres compétences que celles naturalistes qui contribuèrent tout de même à donner l'impulsion, la légitimité, les concepts et la forme générale de ces instruments.

Plusieurs difficultés furent néanmoins susceptibles d'entraver la trajectoire de ce projet de loi. Avec les chapitres sur la chasse et sur la « *protection de l'homme* » (voir plus haut), sa présentation et sa discussion au parlement étaient jugées difficiles de par son hétérogénéité. Par ailleurs, il fut avancé que « *la juxtaposition de dispositions relatives à la chasse et à la protection de la faune peut être de nature à indisposer certains milieux protectionnistes* »[1436]. Enfin, il fut évoqué les retards qui auraient pu être créés sur l'ensemble du projet de loi du fait de problèmes qui ne concernent qu'un chapitre spécifique sur les trois proposés dans le projet. C'est d'ailleurs semble-t-il plutôt pour cette dernière raison que l'idée d'un texte global est finalement abandonnée le 30 août 1972 et qu'il fut choisi de

[1436] *Ibid.*

présenter séparément devant le parlemente les trois chapitres. C'est à partir de cette séparation que le projet de loi sur la protection de la nature va connaître d'importantes évolutions.

2.4. Elargir les compétences du ministère de l'environnement pour sortir la protection de la nature des seuls espaces protégés

En mai 1972, l'avant-projet de loi sur la protection de la nature n'est encore composé que de 12 articles instituant le caractère d'intérêt général que revêt la protection de l'espace naturel, le maintien des équilibres biologiques et la conservation des ressources naturelles (article 1), réformant les réserves naturelles (articles 2 à 6), reprenant le dispositif établi dans le décret de 1965 pour préserver les espèces de faune et de flore (articles 7 à 9) et prévoyant les sanctions et les règlements d'administration publique destinés à appliquer la loi (articles 10 à 12).

A partir de septembre 1972, deux nouveaux dispositifs sont proposés par les fonctionnaires de la DPN[1437]. Le premier consiste à distinguer deux types de réserves :

> « *Mes collaborateurs et moi-même pensons qu'il est temps de normaliser les réserves en distinguant :*
> *- les réserves officielles, au terme d'une procédure de déclaration d'utilité publique*
> *- les réserves agréées, volontaires mais se pliant à une charte.* » Lettre de Marcel Blanc à Robert Poujade, alors ministre délégué auprès du Premier ministre chargé de la protection de la nature et de l'environnement, datée du 18 septembre 1972.

Ces réserves volontaires, appelées « réserves naturelles libres »[1438], offrent alors la possibilité à toute personne physique ou morale la capacité de classer leur terrain en réserve naturelle et de recevoir des fonds publics de l'État pour sa gestion, tout en s'engageant à respecter une « charte des réserves naturelles libres ». Si la référence à la charte ou à l'aide financière de l'État seront finalement supprimées du texte, ce dispositif préfigure bien le système des réserves volontaires qui sera créé par la loi de 1976[1439].

Le second dispositif constitue à la fois la plus grande nouveauté mais va aussi cristalliser le plus l'attention durant les quatre années de négociations qui vont suivre. Il constitue en septembre 1972 l'article 15 du chapitre III intitulé « Dispositions diverses ». Cet article du projet de loi reprend dans des termes analogues la question du contrôle environnemental des déclarations d'utilité publique qui avait été proposée dans la proposition de loi déposé en juin 1972 :

> « *Le ministère chargé de la protection de la nature est obligatoirement consulté dans des conditions fixées par un règlement d'administration publique, préalablement à la déclaration*

[1437] « *Monsieur le ministre, le 11 août 1972, je me suis permis de vous adresser un mémorandum qui évoquait bon nombre des affaires de votre compétence, directe ou non, qui mériteraient une loi, ou, a tout le moins, des décrets.* » Lettre de Marcel Blanc à Robert Poujade, alors ministre délégué auprès du Premier ministre chargé de la protection de la nature et de l'environnement, datée du 18 septembre 1972 (Fonds 20030379/1, Archives Nationales).

[1438] « *Toute personne physique ou morale, publique ou privée, pourra constituer les immeubles fonciers dont elle est propriétaire en réserve naturelle de statut libre, dans la mesure où ils présenteraient un intérêt particulier pour la conservation de la faune, de la flore ou du biotope. La constitution d'une telle réserve doit faire l'objet d'une déclaration à la préfecture, le propriétaire du fond s'engageant à respecter un certain nombre de prescriptions pour l'aménagement et la gestion fixées par une « charte des réserves naturelles libres » établie par arrêté du Ministre chargé de la Protection de la Nature sur proposition du Conseil National de la Protection de la Nature. L'État pourra apporter son concours financier dans des conditions fixées par une convention passée avec le propriétaire du fond.* » Article 13 du projet de loi du 12 septembre 1972 (Fonds 20030379/1, Archives Nationales).

[1439] Article 24 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

d'utilité publique de tout projet pouvant porter atteinte, dans une région donnée, à la survie d'une ou plusieurs espèces animales et végétales ou à la préservation d'un biotope présentant un intérêt scientifique particulier. Il peut donner l'avis prévu au présent article de sa propre initiative. Lorsque cet avis est défavorable au projet, ou lorsqu'il conclut à des conditions qui ne sont pas satisfaisantes, la déclaration d'utilité publique ne peut être prononcée que par un décret sur conseil d'Etat ». Article 15 du projet de loi relatif à la protection de la nature du 12 septembre 1972.

On ne peut ici que faire le parallèle avec la rédaction de l'article 2 de la proposition de loi présenté précédemment. En dehors de quelques ajouts, la procédure est exactement la même. Il s'agit bien de créer un encadrement par le ministère de l'Environnement de tous les projets soumis à déclaration d'utilité publique. La proposition de loi et le projet de loi semble donc bien avoir des influences communes qu'il n'a cependant pas été possible de déterminer[1440].

Comme l'indiquait déjà une note de juillet 1972 de la Direction Générale de la Protection de la Nature, l'objectif de l'ajout d'un tel article résulte bien d'un souhait de fournir une expertise intégrant les considérations biologiques à la réalisation des grands travaux d'équipement :

« *L'assistance technique au titre de l'écologie lors de la conception et de la réalisation des travaux qu'ils soient urbains et ruraux est essentielle*. » Note de Marcel Blanc à MM. Denoix de Saint Marc, Ballu et Provost, 10 juillet 1972[1441].

Compte-tenu des éléments que nous avons présentés dans le Chapitre 6, cette initiative n'est pas réellement étonnante et constitue une évolution plutôt logique de la dynamique de mise en politique du cadrage scientifique de la protection de la nature.

Comme nous l'avons vu, les membres du CNPN et en premier lieu les représentants de l'administration des sites et les naturalistes qui le composent ont déjà pris part à l'évaluation des impacts biologiques d'un certain nombre de projets d'aménagement. Des dispositifs d'encadrement analogues pour les aménagements projetés dans les sites classés (voir Chapitre 6), dans les zones de protection des sites classés[1442] et même dans les parcs nationaux existait par ailleurs déjà bel et bien. Toujours selon cette note, c'est d'ailleurs semble-t-il le modèle des parcs nationaux qui inspire une telle disposition :

« *Il faudrait créer au plan départemental une commission […] afin que des experts (professeurs de sciences naturelles par exemple) "avisent" et conseillent les travaux. Dès 1970, ce système fut proposé au M.E.L. Il fonctionne dans les parcs nationaux, ne peut-on pas le systématiser ?* » Note de Marcel Blanc à MM. Denoix de Saint Marc, Ballu et Provost, 10 juillet 1972[1443].

S'il n'est pas encore question de commission départementale dans l'article 15 de l'avant-projet de loi mais seulement d'un avis du ministre, nous verrons dans la suite que la question de l'élaboration de

[1440] Notons que Serge Hébrard (1982), auteur d'une thèse retraçant l'origine en France des études d'impact, n'a à l'époque pas connaissance d'une telle proposition de loi.
[1441] Fonds 20030379/1, disponible aux Archives Nationales.
[1442] L'article 20 de la loi sur les sites de 1930 indique en effet que « *lorsque la création d'une zone de protection a été déclarée d'intérêt général, tous les projets de grands travaux de quelque nature qu'ils soient, intéressant tout ou partie de cette zone, doivent être soumis pour avis au ministre des beaux-arts*. » Loi n°57-740 du 1er juillet 1957 complétant la loi du 2 mai 1930 réorganisant la protection des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (J.O.R.F. du 1er et 2 juillet 1957, p.6530).
[1443] Fonds 20030379/1, disponible aux Archives Nationales.

cet avis par une commission d'experts tierce est centrale dans la mise en œuvre de cet encadrement naturaliste des projets d'aménagement.

Le modèle des parcs nationaux est aussi repris en exemple probablement suite à l'« affaire de la Vanoise » qui a constitué une étape déterminante dans la création du ministère de l'Environnement (Charvolin, 2012). La législation sur les parcs nationaux permis en effet aux protecteurs de la nature d'éviter la création de remontées mécaniques en zone cœur de parc. Il est ainsi peu étonnant de voir ce ministère essayer d'étendre ses prérogatives en dehors des seuls espaces protégés.

Pour le directeur de la Protection de la Nature, il s'agit d'ailleurs bien d'une entreprise destinée à impliquer le ministère de l'Environnement dans les procédures sectorielles, et notamment en premier lieu celles associées à l'aménagement du territoire :

> « *Dans mon souci de confirmer, par voie législative, la protection de la nature et de ce fait d'asseoir, en les élargissant, nos propres compétences, j'estime qu'il est bon de nous « insérer » dans le processus de l'ordonnance du 23 octobre 1958 relative aux déclarations d'utilité publique*. » Lettre de Marcel Blanc à Robert Poujade, alors ministre délégué auprès du Premier ministre chargé de la protection de la nature et de l'environnement, datée du 18 septembre 1972.

En créant une consultation obligatoire du ministère de l'Environnement dans le cadre de la procédure de demande d'utilité publique pour les projets d'équipement, cette toute récente administration souhaite bien intégrer de nouveaux enjeux, et notamment ceux de protection de la nature, aux procédures d'aménagement existantes. Une préoccupation qui répondait en partie aux vœux de Roger Heim et de Jean Dorst de subordonner les décisions en matière d'aménagement du territoire aux enjeux biologiques.

En partie car le texte était encore en l'état relativement limité. Premièrement, il ne concernait que les projets soumis à déclaration d'utilité publique. Si cette disposition permettait bien d'encadrer les projets d'équipement les plus importants, elle délaissait de son champ d'application nombre d'autres projets d'aménagement dont le cumul est d'autant plus impactant sur la faune, la flore et les milieux naturels. Deuxièmement, l'avis négatif du ministre de l'Environnement ne conduisait pas à une remise en cause du projet mais seulement à prononcer la déclaration d'utilité publique par décret en Conseil d'État, ce qui était en réalité déjà le cas pour un certain nombre de projets (sur ce point, voir (Hébrard, 1982, p.240).

Compte-tenu de la portée d'une telle rédaction la révolution de cette article consistait alors plutôt, pour Serge Hébrard (1982), dans la recomposition des frontières administratives que dans l'amélioration effective de la prise en compte de la nature dans les procédures d'aménagement. Comme le confirmait la note de Marcel Blanc sur l'élargissement des compétences de ce récent ministère, un tel article de loi vient en effet redistribuer certaines cartes en ce qui concerne le pouvoir des « ministères aménageurs »[1444] et ouvrir une brèche dans une intégration plus systématique des enjeux environnementaux dans les procédures d'aménagement. Or, comme nous avions pu le voir dans l'affaire de l'Autoroute de Fontainebleau, le ministère de l'Équipement et le corps des Ponts et Chaussées se contentaient très bien de leur monopole dans le domaine. La perspective de nouvelles contraintes va constituer le point d'achoppement principal de ce projet de loi et une levée de bouclier importante de la part des aménageurs.

[1444] Agriculture, Aménagement du Territoire et Equipement, Industrie et Transport (voir Hébrard, 1982).

C'est sur la base de cet avant-projet de loi qu'est finalement suggérée par Robert Poujade[1445], alors ministre de l'Environnement, la consultation sur ce projet de texte du Conseil National de la Protection de la Nature et du Conseil National de la Chasse et de la Faune sauvage.

2.5. La consultation du CNPN : traduire le cadrage dans les instruments et placer la « science » au cœur du dispositif

C'est d'abord au CNPN, lors de sa séance du 4 décembre 1972, que le projet de loi est soumis à consultation. S'il avait été précédemment évoqué par M. Fatoux, chef de la division des parcs au Service de l'Environnement Rural et Urbain, lors de la séance du Comité Permanent du 6 novembre 1972, il ne s'agissait alors que d'informer les membres du Comité Permanent du contenu global du texte. L'objet de la réunion de décembre était bien de solliciter l'avis des membres du CNPN.

La séance de décembre accueille pour l'occasion de nombreux représentants de diverses administrations[1446]. La discussion débuta par une communication du directeur général de la protection de la nature et de l'environnement, M. Blanc, qui évoque le contenu général de la loi :

> « *En premier lieu il reconnait à la protection un intérêt de portée générale (article 1er). Ses exigences doivent s'imposer chaque jour au citoyen dans son comportement individuel et les activités collectives ont à s'y plier dans les mêmes conditions lorsque, publiques ou privées, elles tendent à aménager ou à équiper le pays. […].*
> *Afin que ces impératifs soient pris en considération, le ministre délégué est consulté en vertu de l'article 15 relatif aux déclarations d'utilité publique qui intéressent les plus grands ensembles ou qui portent sur des ouvrages susceptibles de compromettre, dans une région considérée, une espèce animale ou végétale, un biotope, comme un équilibre biologique.*
> *En second lieu, le projet complète les moyens de protection du milieu naturel que constituent déjà les parcs nationaux. Il précise la définition des réserves naturelles et surtout il en organise la gestion. Afin de permettre aux particuliers de participer à cette œuvre commune, des réserves agréées pourront elles aussi sauvegarder la flore et la faune, sans qu'un transfert de propriété soit requis, tout en bénéficiant le cas échéant d'aides publiques.*
> *Ces dispositions visent des superficies beaucoup plus modestes que celles des parcs, mais surtout elles entendent favoriser la recherche scientifique et l'enseignement (article 4).*
> *[…] L'article 2 du texte de la loi sauvegarde pour sa part spécialement les espèces menacées.*
> *[…] Parallèlement, il est apparu nécessaire d'étendre à certains végétaux l'interdiction de les détruire, non plus seulement dans les parcs nationaux – où cette interdiction est générale – mais dans les zones que définit l'autorité publique et pour des espèces déterminées.* » M. Blanc, séance du 4 décembre 1972, CNPN.

[1445] Note de Robert Poujade du 20 octobre 1972 à l'attention de Monsieur le Directeur Général de la Protection de la Nature et de l'Environnement (Fonds 20030379/1, Archives Nationales).

[1446] M. Blanc, Directeur général de la protection de la nature et de l'environnement (DGPNE), qui préside aussi la séance, M. Pruvost, chef du service de l'environnement rural et urbain (SERU), M. Denoix de Saint-Marc, chef de la mission juridique à la DGPNE, M. Fatoux, chef de la division des parcs, M. Portier, adjoint au chef de la division des parcs, M. Caget, sous-directeur, adjoint au chef de la mission permanente de l'environnement au ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, Mme Gelade, représentante du ministère de l'Aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme, M. Roman, administrateur civil, de la Direction Générale des collectivités locales au ministère de l'intérieur, M. Soubeiran, représentant le chef du Service des forêts au ministère de l'Agriculture et du développement rural et M. Preschez, chargé de mission au Commissariat général au tourisme.

Les experts furent alors uniquement chargés d'examiner les « *articles présentant un caractère scientifique* »[1447]. Les experts scientifiques ne furent donc pas consultés pour émettre de nouvelles propositions mais bien pour discuter de propositions déjà élaborées au sein de l'administration. Le contenu général du texte semble donc bien être fixé en dehors des instances de consultations, et ce malgré la prérogative qui avait été donnée au CNPN en matière d'élaboration instrumentale[1448] mais dont il ne s'était guère saisi, comme nous l'avons vu au Chapitre 5. Notons cependant que la présence de représentant du ministère de l'Environnement au sein du CNPN et du comité permanent a probablement conduit à des échanges informels sur les avancées du texte que nous n'avons pas pu retracer à partir des archives consultées.

Le compte rendu des discussions suivant la présentation du texte est relativement succinct et si une réunion spécifique du comité permanent du CNPN est décidée pour le vendredi 8 décembre 1972, il n'y a malheureusement aucune trace de cette réunion dans les archives que nous avons consultées.

Pour mesurer l'impact de cette consultation sur le texte nous nous donc sommes basés sur les quelques éléments présents dans la discussion et sur la comparaison du contenu du projet de loi avant et après la consultation du CNPN et du CNCFS[1449]. A partir de la lecture du compte rendu de la consultation du CNCFS[1450], nous avons pu en déduire ce qui semble constituer les principales modifications apportées par la consultation du CNPN sur le texte :

- L'ajout de l'interdiction de destruction des milieux des espèces protégées ;
- Le remplacement des termes de « patrimoine génétique » et de « biotope » par ceux de « population » et « d'habitat », ce « *pour des raisons de plus grande compréhension* »[1451] ;
- L'ajout d'un mécanisme visant à prévenir les modifications du milieu en cas d'« intention » de classement en réserve naturelle, comparable à ce qui existait déjà pour le classement des sites ;
- L'intégration dans l'outil réserve naturelle de la possibilité de protéger le sol, ainsi que les gisements minéraux et fossilifères d'intérêt scientifique.

Si certaines de ces modifications sont plutôt de l'ordre rédactionnelle, comme celle d'utiliser les termes de « population » et d'« habitats », d'autres ont des conséquences plus profondes.

L'interdiction de détruire les milieux des espèces protégées constitue une idée fondamentale pour les experts scientifiques de l'époque. Comme nous le confirme un ancien membre du CNPN à partir de 1976 et artisan de la loi sur la protection de la nature, les naturalistes étaient bien plus attachés à la préservation des milieux qu'à une protection touchant seulement les espèces :

> « *Quand il y eu les premières moutures, les biologistes avaient dit, ce qui importe ce sont les milieux. […] Et donc au sein du CNPN, on avait dit, alors les botanistes et d'autres, que les espèces, bah… C'est une bonne chose mais si on ne protège pas le milieu ça ne sert à rien de*

[1447] Séance du CNPN du 4 décembre 1972 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).
[1448] Pour rappel, le CNPN était chargé, selon l'article 1er du décret n°46-2847 du 27 novembre 1946 d'« *étudier et de proposer les mesures législatives et réglementaires afférentes à ces objets [parcs nationaux et réserves naturelles]* » (J.O.R.F. du 8 décembre 1946, p.10434).
[1449] Voir Annexe 4.
[1450] Fonds 20080264/13 produit par la sous-direction de la chasse, de la faune sauvage et de la flore sauvages alors au ministère de l'Environnement et contenant entre autre les archives des réunions du CNCFS, disponible aux Archives Nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine.
[1451] Séance du CNPN du 4 décembre 1972 (Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales).

protéger nominalement l'espèce. Donc il fallait protéger le milieu. » Entretien avec un ancien membre du CNPN, 25 novembre 2019.

C'est cet attachement qui permettra l'émergence d'un instrument dual, ciblant à la fois les espèces, à travers l'élaboration des listes, et les milieux, à travers la possibilité qui sera donnée au préfet de classer certaines parties du territoire en « *arrêtés préfectoraux de protection de biotope* »[1452] pour protéger une ou plusieurs espèces de ces listes. Sur ce point, et malgré leur consultation tardive, les scientifiques du CNPN parvinrent tout de même à influencer de manière significative le texte grâce aux bonnes relations entretenues avec l'administration de l'Environnement.

Il est aussi intéressant de noter les effets d'une telle collaboration et la disparition progressive des justifications « non scientifiques » jusqu'ici susceptibles d'être avancées pour protéger la faune, la flore ou les milieux naturels. Ainsi, après les consultations du CNPN et du CNCFS, on note la disparition des « *considérations morales* » qui jusque dans l'avant-projet de loi de décembre 1972 constituait pourtant une justification à la protection des espèces de faune et de flore. Nous faisons exceptionnellement un bond dans le temps pour noter qu'en janvier 1975, c'est la référence au « patrimoine esthétique » qui est supprimée, cette fois-ci sur proposition de l'Assemblée Générale des Délégués Régionaux à l'Environnement[1453] (DRE). C'est donc « l'intérêt scientifique particulier » qui prime, toujours sans définition précise, comme le fait remarquer la note des DRE :

> « *Il faut beaucoup se méfier de l'expression « intérêt scientifique », qui est maintenant employée dans des acceptions assez diverses et peu rigoureuses*. » Lettre du 10 janvier 1975, de R. Julienne, délégué régional chargé de mission d'inspection générale à M. Portier, chef de la division réserves naturelles, faune et flore au service des parcs et réserves[1454].

Ce flou dans la définition de « l'intérêt scientifique » contribue à renforcer le pouvoir des « experts scientifiques » qui en l'état sont les seuls susceptibles de définir les contours d'une telle notion.

Si tout le monde peut se prononcer sur le caractère moral de l'extinction d'une espèce ou sur l'aspect esthétique résultant des interactions diverses entre espèces, l'intérêt scientifique exclu par définition les non-scientifiques de la mise en œuvre de ces nouveaux instruments visant à protéger la nature. On observe donc une confirmation de la dynamique amorcée dès le lendemain de la seconde guerre mondiale avec une distinction progressive réalisée entre la dimension biologique de la

---

[1452] Cet instrument fut créé par le décret n°77-1295 du 25 novembre 1977 pris pour l'application des articles 3 et 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et concernant la protection de la flore et de la faune sauvages du patrimoine naturel français (J.O.R.F. du 27 novembre 1977, p.5560-5561). L'article 4 stipule en effet qu'« *Afin de prévenir la disparition d'espèces figurant sur la liste prévue à l'article 4 de la loi du 10 juillet 1976, le préfet peut fixer, par arrêté, les mesures tendant à favoriser, sur tout ou partie du territoire d'un département à l'exclusion du domaine public maritime où les mesures relèvent du ministre chargé des pêches maritimes, la conservation des biotopes tels que mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses ou toutes autres formations naturelles, peu exploitées par l'homme, dans la mesure où ces biotopes ou formations sont nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou à la survie de ces espèces* » (J.O.R.F. du 27 novembre 1977, p.5561).

[1453] Pour une idée de l'organisation administrative du ministère de l'Environnement à l'époque, voir Billaudot, 1976. A cette époque, les DRE font partie de l'Inspection Générale de l'Environnement et représente le ministère dans chaque région. Leur statut n'est officialisé qu'en 1973 avec le décret n°73-355 du 27 mars 1973. Ils étaient chargés de différentes missions « *de conseil technique auprès des services départementaux et régionaux, d'assistance auprès des préfets pour la coordination interministérielle, d'instruction pour les affaires particulières qui leurs seraient confiées, d'animation et de liaison auprès de tous les organismes, associations ou collectivités intéressées par les problèmes d'environnement* » (Billaudot, 1976, p.342).

[1454] Fonds 20030379/1, disponible aux Archives Nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine.

protection de la nature et la dimension esthétique qui fut pourtant jusqu'à la première moitié du XXème siècle l'un des moteurs de la protection de la nature.

La consultation de ces experts scientifiques et la possibilité qui leur fut offerte de diffuser leur vision de la protection lors du processus d'élaboration instrumental eut donc un effet direct sur le texte[1455]. Cette procédure de consultation est d'ailleurs présentée à la fois comme novatrice et « précieuse » pour l'administration :

> « *Pour la première fois semble-t-il, des savants et des experts sont consultés en tout premier lieu qu'il s'agisse des membres*
> *- du conseil national de la Protection de la nature*
> *- du conseil national de la Chasse et de la Faune sauvage*
> *En effet, dans une matière aussi délicate qu'essentielle, la précision des hommes de science était précieuse.* » Commentaires sur l'avant-projet de loi relative à la Protection de la Nature présenté devant le CNCFS[1456].

La protection de la nature semble ainsi constituer un terrain d'expérimentation pour la collaboration entre science et politique au début des années 1970. La consultation du CNCFS semble cependant jouer un tout autre rôle que celle du CNPN.

2.6. La consultation du CNCFS : rassurer le monde rural

Le CNCFS se réunit pour sa part le 20 décembre 1972, en la présence du ministre de l'Environnement Robert Poujade, pour discuter du projet de loi relatif à la protection de la nature. Au sein de cette seconde instance consultative, les discussions semblent prendre une toute autre tournure.

Les discussions sur le texte soulèvent en effet de vives inquiétudes de la part des représentants du monde rural quant aux conséquences, notamment des réserves naturelles, sur les activités cynégétiques, agricoles et forestières :

> « *Elle [l'Administration] pourrait se permettre de stériliser tout ce qu'elle voudrait*. » M. Timbal, représentant cynégétique de la région sud-ouest, séance du 20 décembre 1972 du CNCFS[1457].

> « *Nous sommes inquiets, M. le Ministre quand on parle de pouvoir interdire les activités agricoles et quand l'on voit une telle pression de l'opinion publique très bienveillante mais qui ignore souvent les problèmes que pose la forêt. […] Nous avons peur d'une pression fantastique disant : "Il faut absolument supprimer les activités agricoles dans ces zones" […]. Déjà on voit une tendance des citadins à s'imaginer la nature, le monde rural comme un très beau décor à la sortie de la ville.* » M. de Hautecloque, représentant la Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs, séance du 20 décembre 1972 du CNCFS[1458].

> « *[…] je relève à l'article 9 que dans certains cas tout au moins il pourrait y avoir un régime particulier à l'intérieur des réserves allant jusqu'à interdire même, parfois, à l'intérieur des réserves les activités agricoles. Je m'étonne un peu parce que je ne pense pas que les activités*

[1455] On notera aussi l'ajout d'un dispositif, repris de la législation sur les sites, consistant à protéger un futur site en l'attente du classement officiel de la réserve naturelle. Il n'est néanmoins pas possible de déterminer avec certitude, à partir des archives, si un tel dispositif fut bien ajouté par les membres du CNPN ou par l'administration.
[1456] Fonds 20080264/13 produit par la sous-direction de la chasse, de la faune sauvage et de la flore sauvages alors au ministère de l'Environnement et contenant entre autre les archives des réunions du CNCFS, disponible aux Archives Nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine.
[1457] Fonds 20080264/13, disponible aux Archives Nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine.
[1458] *Ibid*.

agricoles pourraient détruire, au contraire, une réserve ; je crois que sans les cultivateurs il faudrait d'autres moyens qui reviendraient très chers à l'Etat. » M. Lacroix, représentant la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles, séance du 20 décembre 1972 du CNCFS[1459].

Comme l'illustre bien ces extraits du compte rendu de la séance, l'inquiétude du monde rural provient des interdictions susceptibles d'être édictées par le ministère de l'Environnement sur leurs territoires. Stérilisation de la nature, citadins contre ruraux, interdiction de l'agriculture, il y a bien derrière ces inquiétudes le souhait de ne pas ajouter de contraintes aux activités traditionnelles professionnelles (e.g. agricoles) comme de loisirs (e.g. chasse).

Pour le Ministre et les représentants du ministère de l'Environnement, auxquels s'associent les représentants des associations de protection de l'environnement, la séance a alors consisté à rassurer les membres du CNCFS sur les effets futurs de ces règlementations plutôt qu'à trouver les solutions les plus efficaces pour protéger la faune, la flore et les milieux naturels. Ceci s'est fait de diverses manières.

Premièrement, en soulignant le rôle qualifié d'« essentiel » de ces activités dans le maintien de ces équilibres naturels. Sur ce point, l'intervention du ministre est catégorique :

« *[…] je n'ai jamais caché qu'à mes yeux les agriculteurs étaient les responsables d'une nature qui, dans ce pays, est, disons-le, pour 90 % du territoire habité, une nature qui a été modelée pratiquement depuis le néolithique par la main des cultivateurs. La virginité de notre paysage est une légende tenace qui ne résiste pas à l'analyse historique et à l'étude des sols et des paysages. […] si on laisse la nature sans agriculture il n'y aura plus de nature*. » Robert Poujade, ministre de l'Environnement, séance du 20 décembre 1972 du CNCFS[1460].

Soulignons-le une nouvelle fois, la nature « non-gérée » est perçue comme synonyme de destruction des équilibres naturels :

« *Je souhaiterais et je le dis, que la loi fasse apparaître clairement l'idée que l'équilibre naturel n'est jamais une chose acquise ni jamais une chose définitive. Nous le sentons bien, nous le voyons bien en constatant la prolifération des sols données, des espèces, lorsque l'équilibre du milieu se modifie, lorsque les prédateurs disparaissent, nous voyons aussi les difficultés qu'ont les Suisses dans l'Engadine, région que je connais bien, elles s'expliquent par le fait qu'ils ont oublié une chose c'est que lorsque les prédateurs naturels disparaissent il faut avoir recours aux chasseurs ou alors accepter un désordre définitif dans le biotope qui conduit à la fois à la prolifération des espèces et à leur déséquilibre, qui conduit à la dégénérescence des espèces et qui conduit également à la destruction du milieu. Tout cela étant corrélatif. Il faut le savoir et peut-être serait-il bon que ceci apparaisse en filigrane dans le projet de loi.* » Robert Poujade, ministre de l'Environnement, séance du 20 décembre 1972 du CNCFS[1461].

Deuxièmement, les promoteurs de cette loi n'hésitent pas à mettre en avant le caractère restreint des futures zones protégées dont la délimitation tâcherait, de plus, d'éviter les territoires les plus productifs :

« *Je dirais enfin que les superficies concernées seront certainement de tailles modestes et dans des zones qui, justement, ne seront pas à priori les zones de grande productivité agricole,*

[1459] *Ibid*.
[1460] *Ibid*.
[1461] *Ibid*.

pastorale ou forestière. » Robert Poujade, ministre de l'Environnement, séance du 20 décembre 1972 du CNCFS[1462].

Troisièmement, Michel Brosselin, suppléant de François Bourlière au CNCFS (voir Chapitre 3) et représentant la Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature (FFSPN), souligne les intérêts que peut revêtir un tel dispositif pour les chasseurs à travers l'exemple de la réserve de chasse de la pointe d'Arçay :

> « *J'ai été amené par deux fois à intervenir, une première fois sur le domaine public maritime parce qu'il y avait des concessions ostréicoles qui étaient données dans un endroit où il y avait un problème avec les oiseaux. La Marine Marchande, alerté, consultée a dit : "Je n'ai pas de fondement légal pour refuser les concessions ostréicoles". […] Si la réserve d'Arcey avait le statut de réserve naturelle on pourrait faire un plan de zones en ce qui concerne les concessions ostréicoles, les empêcher de s'étendre là où elles nuisent au gibier et tolérer les autres activités humaines qui ne sont, en rien, préjudiciables à la faune.* » Michel Brosselin, représentant la FFSPN, séance du 20 décembre 1972 du CNCFS[1463].

Enfin, le ministre de l'environnement souligna aussi que les voix du monde rural pourront se faire entendre par l'intermédiaire de l'enquête publique :

> « *Pour ce qui est de la règlementation il est bien certain que ces réserves naturelles ne pourront être faites sans qu'il y ait une enquête publique et l'enquête publique, nécessairement, conduit à la consultation de tous les intéressés, c'est une consultation extrêmement large. Non seulement les collectivités locales mais, tout particulier du fait de la procédure de l'enquête est amené à donner son avis.* » Robert Poujade, ministre de l'Environnement, séance du 20 décembre 1972 du CNCFS[1464].

Contrairement à la consultation du CNPN, acquis au projet de loi, la consultation du CNCFS, semble plutôt destinée à évaluer la réception de telles mesures auprès des principaux représentants du monde rural. Elle nous semble faire partie de ces consultations destinées à sonder la réaction de certains groupes influents (sur ce point, voir Avril, 2005). Aucune modification substantielle ne fut d'ailleurs apportée au texte suite à cette deuxième consultation.

C'est suite à ces deux consultations, dont aucune ne remit en cause l'opportunité d'un tel texte, que les échanges interministériels s'engagent à partir de janvier 1973, non sans contestation sur la portée d'un article en particulier, celui lié à la consultation du ministère de l'Environnement dans la conduite des projets d'aménagement.

3. Une administration divisée quant à la portée à donner aux enjeux de protection de la nature

3.1. Le blocage des ministères aménageurs : limiter l'influence du nouveau ministère de l'Environnement et confiner les enjeux de protection de la nature aux espaces protégés

A noter qu'au moment où s'engagent les consultations interministérielles sur l'avant-projet de loi, sont aussi consultées la Commission de Protection de la Nature du MNHN, dont la réponse sera trop tardive pour peser sur le texte, et la FFSPN, illustrant bien les liens importants du ministère de l'Environnement

[1462] *Ibid*.
[1463] *Ibid*.
[1464] *Ibid*.

avec le monde scientifique et associatif (sur ce point, voir par exemple Spanou, 1991). Le processus d'élaboration de ce projet de loi par l'administration passe donc par la sollicitation de nombreux acteurs, y compris des acteurs non-étatiques.

Pour Pierre Aguesse, alors président de la FFSPN, « *la majeure partie des problèmes qui préoccupent les Sociétés de Protection de la Nature, sont évoqués dans ce projet* »[1465]. C'est d'ailleurs probablement ce qui va poser problème aux ministères aménageurs qui vont demander un certain nombre de modifications.

En ce qui concerne les listes d'espèces protégées ou les aires protégées, les contributions des différents ministères touchèrent avant tout à l'aspect procédural de ces instruments. En ce qui concerne les réserves naturelles, le projet de loi soumis à consultation n'envisageait pour leur création que la prise d'un arrêté signé par le ministère de l'Environnement après consultation du ministère de l'Economie et des Finances et en accord avec le ministre « *dans les attributions duquel ce territoire se trouve placé* ». Or, c'est finalement l'ensemble des ministères potentiellement impactés par la création d'une réserve naturelle qui réclamèrent le droit d'être consulté.

Dans sa réponse au ministère de l'Environnement à propos du texte, le ministère de l'Agriculture souhaite par exemple que son accord soit obligatoire pour la création des réserves naturelles sur des terrains déjà soumis au régime forestier et pour l'édiction des interdictions concernant les activités agricoles, pastorales et forestières à l'intérieure de ces réserves. Pour justifier sa consultation, le ministère de l'Agriculture évoque son rôle dans « l'entretien » de la nature :

> « *[…] je vous serais très obligé de bien vouloir compléter sur ces deux points le projet de loi relative à la protection de la nature : j'y suis attaché en raison de la place particulière qu'occupe l'agriculture, l'élevage et la sylviculture dans l'entretien de la nature par rapport aux autres activités de production.* » Lettre du directeur du cabinet du ministre de l'Agriculture à la direction générale de la protection de la nature et de l'environnement du 28 février 1973[1466].

Au-delà du ministère de l'Agriculture, ce sont aussi ceux des armées et de l'industrie qui demandent à leur tour à être consultés lorsque ces réserves peuvent respectivement impacter les manœuvres militaires et l'exploitation des ressources minérales et fossiles. On retrouve d'ailleurs dans l'argumentation du ministère de l'Industrie cette inquiétude déjà formulée au CNCFS de stérilisation des activités sur les zones protégées :

> « *Je redoute qu'une telle procédure ne conduise à stériliser définitivement des zones importantes […]. Il est, me semble-t-il politiquement plus facile de s'opposer à une activité industrielle ou extractive ou de la règlementer que de refuser la création d'une réserve*. » Lettre du cabinet du ministère de l'Industrie à la direction générale de la protection de la nature et de l'environnement du 30 mai 1973.

Il y a une véritable crainte de la part de ces ministères de devoir faire face à de nouveaux obstacles qui entraveraient leurs propres missions.

Le ministère de l'Industrie est d'ailleurs à l'origine des modifications « non-procédurales » les plus importantes concernant les réserves naturelles. D'une part, il parvient à obtenir la suppression d'un des motifs susceptibles de pouvoir conduire à la création d'une réserve naturelle, celui de

[1465] Lettre de Pierre Aguesse à la DPN datée du 21 février 1973 (Fonds 20030379/1, disponible aux Archives Nationales).
[1466] Fonds 20030379/1, disponible aux Archives Nationales.

« *l'enseignement* »[1467], craignant une « *utilisation trop extensive de la procédure de mise en réserve* »[1468].

De la même manière, il obtiendra dans un premier temps gain de cause pour la suppression des « réserves naturelles libres », craignant que la « *bénédiction morale ainsi accordée par la puissance publique ne soit […] une arme efficace pour mettre en échec des projets d'intérêt général* »[1469]. Un tel dispositif sera cependant réintroduit lors des débats parlementaires.

Ces différentes demandes illustrent bien la manière dont la protection de la nature vient perturber le fonctionnement de divers secteurs d'activité et la crainte des ministères représentants ces secteurs de voir une nouvelle administration s'introduire dans leurs affaires. Lors de ces consultations interministérielles, il s'agit donc moins de discuter des contours de l'instrument (e.g. Quelles sont les raisons pour créer une réserve naturelle ? Comment faciliter leur création ? Comment identifier les zones les plus intéressantes à protéger ?) que d'en limiter la portée sur les activités qu'ils sont en charge d'administrer.

Ces contestations se révèlent néanmoins mineures vis-à-vis de celles soulevées par le dispositif destiné à encadrer les projets soumis à déclaration d'utilité publique. Il est indéniable que si le projet de loi de protection de la nature n'aboutit qu'en 1976, ce sont largement les négociations autour de l'article[1470] visant à impliqué le ministère de l'Environnement dans les procédures d'aménagement du territoire qui en sont responsables. Les ministères aménageurs, en tête desquels celui de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme, vont très largement s'opposer à sa création, souhaitant en conséquence limiter la protection de la nature aux espaces et espèces protégées. L'évolution de cet article et de son décret d'application ayant déjà été analysée et relatée par différents auteurs (Devaux, 1980 ; Hébrard, 1982), nous en présenterons ici uniquement les grandes lignes.

Lors des consultations interministérielles de 1973, les ministères aménageurs s'opposent fortement à cet article du projet de loi en invoquant deux arguments majeurs : l'alourdissement des procédures d'instruction des projets et l'accroissement des risques contentieux.

En ce qui concerne la procédure, pour le ministère de l'Aménagement du territoire, « *en aucun cas, les avis à recueillir ne devraient entraîner de remontée supplémentaire des dossiers vers l'administration centrale par rapport à ce qui se passe actuellement* »[1471]. Pour Serge Hébrard (1982, p.245), cet argumentaire dissimulait un motif de contestation plus politique, celui de « *permettre au ministère de l'Environnement d'avoir un droit de regard dans les procédures d'approbation des équipements gérés par les autres administrations* » (Hébrard, 1982, p.245).

En ce qui concerne le second argument concernant le contentieux, c'est sur l'aspect « objectif » des critères proposés que les opposants mirent l'accent. Dans sa réponse, le ministère de l'aménagement du territoire indique ainsi que « *les critères proposés [i.e. atteinte à la survie d'une*

[1467] Entre la version du projet de loi du 12 septembre et la version soumis à consultation au CNPN et au CNCFS, « *l'enseignement, notamment à la jeunesse, des richesses naturelles qu'il importe de préserver* » pouvait être pris en considération pour créer une réserve naturelle.

[1468] Lettre du cabinet du ministère de l'Industrie à la direction générale de la protection de la nature et de l'environnement du 30 mai 1973 (Fonds 20030379/1, Archives Nationales).

[1469] *Ibid.*

[1470] D'abord article 15 du projet de loi, il devient ensuite l'article 17 avant de devenir l'article 2 du projet de loi.

[1471] Lettre du 23 mai 1973 du cabinet du ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme au ministre de la protection de la nature et de l'environnement (Fonds 20030379/1, Archives Nationales).

espèces végétale ou animale, à la préservation d'un biotope, ou à l'équilibre biologique] […] sont extrêmement ambigus et susceptibles de donner lieu soit à l'intervention du ministre délégué dans un nombre très élevé de cas, soit à de nombreux recours contentieux »[1472]. C'est donc entre autres sur l'incapacité des sciences et techniques en matière de protection de la nature à démontrer les impacts que se basent cette seconde critique.

Pour trouver une alternative à la proposition du ministère de l'Aménagement visant purement et simplement à supprimer l'article, le ministère de l'Environnement propose en mai 1973 une nouvelle rédaction de l'article 15. Plutôt que de requérir l'avis du ministre de l'Environnement dans le cadre des déclarations d'utilité publique, c'est la réalisation d'une « étude des conséquences sur l'environnement » qui doit être réalisée pour un certain nombre de projets :

> « *[…] les projets d'occupation des sols ou d'aménagement de toute nature de l'Etat, des collectivités locales ou de leurs établissements publics, ou les projets privés, qui sont soumis à une approbation de la puissance publique, devront faire l'objet d'une étude de leurs conséquences sur l'environnement afin d'éclairer l'autorité ayant pouvoir de décision. Le rapport concluant cette étude sera joint au dossier tout au long de son instruction. A l'occasion de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, un chapitre du dossier mis à la disposition du public devra traiter des conséquences de l'opération sur l'environnement.* » Lettre de Marcel Blanc au cabinet du ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement, du Logement et du Tourisme du 23 mai 1973.

En supprimant la référence à la déclaration d'utilité publique et aux « critères écologiques »[1473], le cadre de la procédure était donc élargi à « *l'immense majorité des travaux réalisés en France, quelle que soit leur importance* » (Hébrard, 1982, p.248). Le ministère de l'Environnement n'était alors plus consulté en dehors évidemment de l'avis qu'il pouvait éventuellement émettre lors de la procédure d'enquête publique. Ceci avait pour intérêt à la fois de contourner les contestations émises par les ministères aménageurs quant à l'intégration du ministère de l'Environnement dans des procédures sur lesquelles elles souhaitaient rester maître, tout en rendant tout de même obligatoire une étude d'impact rendue publique et destinée à éclairer l'autorité décisionnaire.

Pour Serge Hébrard (1982), les grands principes de la future étude d'impact qui allait être adoptée lors des débats parlementaires de la loi de 1976 étaient alors posés : (i) réalisation d'une étude des conséquences de certains projets – et plans[1474] ! – sur l'environnement par le promoteur de l'aménagement, (ii) étude rendue publique et (iii) dont l'objectif est d'éclairer la décision d'autorisation.

Cette rédaction fut proposée directement par le cabinet du ministre de Robert Poujade. Comme l'indique Serge Hébrard (1982), la nomination de Pierre Chassande au poste de conseiller technique du ministre de l'Environnement explique très probablement l'adoption de cette nouvelle

---

[1472] Lettre du 18 avril 1973 du ministère de l'aménagement du territoire à la direction générale de la protection de la nature et de l'environnement (Fonds 20030379/1, Archives Nationales).

[1473] Pour rappel, les projets soumis à l'avis du ministère de l'Environnement étaient uniquement ceux soumis à une déclaration d'utilité publique et « *qui [sont] susceptible[s] de porter atteinte dans une région considérée à la survie d'une espèce animale ou végétale, à la préservation d'un biotope présentant un intérêt scientifique particulier […] ou qui [sont] dit[s] de nature à compromettre l'équilibre biologique de la dite région* » Article 15 du projet de loi de protection de la nature soumis à la consultation interministérielle (Fonds 20030379/1, Archives Nationales).

[1474] Plans qui seront par ailleurs dans la version finale du texte exclue de ces études d'impact.

rédaction. Ce dernier, connaissant la procédure d'étude d'impact aux États-Unis aurait convaincu le ministre de l'époque, Robert Poujade, de son intérêt (Chassande, 1977 dans Hébrard, 1982).

En plus de cet acteur qui semble avoir importé en France un dispositif déjà mis en œuvre aux États-Unis depuis 1969[1475], il n'est pas surprenant de voir Robert Poujade valider une telle option et souhaiter que les considérations biologiques soient mieux intégrées aux problématiques d'aménagement du territoire. Comme il l'indique dans son ouvrage intitulé *Le ministère de l'impossible*, il côtoie différents scientifiques qui militent justement pour une vision plus englobante et systémique de la protection de la nature :

> « *En réalité, l'idée que je me faisais de notre action était profondément inspirée de l'approche des écologistes*[1476]*.*
> *Ceux qui comprenaient le mieux ce que nous avions à faire était des écologistes, des hommes comme Dorst, comme Aguesse, comme Lebreton, comme Bourlière, et toute l'équipe de la Société de protection de la nature*. » (Poujade, 1975, p.37)

En citant Jean Dorst ou Pierre Aguesse, alors président de la FFSPN, il était probablement familier du cadrage scientifique de la protection de la nature et conscient des limites d'une approche seulement basée sur les espaces protégées.

Les modifications apportées au texte ne furent néanmoins pas de nature à satisfaire les ministères aménageurs qui continuèrent à se mobiliser contre cette nouvelle forme de contrainte imposée à leur domaine d'activité. Leur mobilisation conduisit peu à peu à une version de moins en moins contraignante de cet article 2 (voir Hébrard, 1982, p.251). Dans la version du 24 juillet 1973 par exemple, les études d'impact ne ciblaient plus que les projets, « *dont la nature serait fixée par décret* ». Etaient donc exclus les plans d'occupation des sols et les modalités d'application de l'article restaient à négocier lors de la rédaction d'un décret sur lequel les ministères aménageurs ne manqueraient pas de peser. Les mentions concernant la publicité obligatoire et sa prise en considération par l'autorité décisionnaire avaient par ailleurs été supprimées, résultat pour Serge (Hébrard, 1982, p.253) des « *pressions exercées par les ministères aménageurs* ».

En septembre 1973, le ministre de l'Environnement de l'époque, Robert Poujade, adresse alors une version moins ambitieuse du texte au Premier ministre en souhaitant un dépôt sur le bureau de l'Assemblée Nationale dès l'automne. Pour des raisons qu'il n'a pas été possible de déterminer à partir des archives que nous avons pu consulter et qui n'apparaissent pas non plus dans l'ouvrage de Robert Poujade (1975)[1477], ce projet n'est cependant pas déposé à l'automne. Peut-être une conséquence de la crise pétrolière, toujours est-il qu'il est finalement soumis à un nouveau processus de consultation à partir de décembre 1973.

3.2. L'adoption en Conseil des Ministres d'un texte aux ambitions amoindries

Le projet de loi de protection de la nature est d'abord remis à l'ordre du jour du CNPN lors de la séance du 7 décembre 1973, à travers une communication de Marcel Blanc. Une fois de plus, les discussions à propos du texte de loi ne sont pas intégralement retranscrites lors de cette séance. On y apprend qu'une réunion du CP avait eu lieu au printemps de la même année, a priori le 6 avril 1973, mais le

[1475] C'est le *National Environmental Policy Act* de 1969 qui institua aux États-Unis les études d'impact.

[1476] Avant l'adoption du terme d'« écologue », les scientifiques pratiquant l'écologie était nommé les « écologistes ». C'est pour se démarquer du courant politique de l'écologie que les scientifiques ont fait émerger le terme d'écologue (sur ce point, voir Blatrix et Gervereau, 2016).

[1477] Poujade, Robert (1975), *Le ministère de l'impossible*, Paris, Calmann-Lévy (Questions d'actualité).

compte rendu de la séance, très chargé en matière de projets de réserve naturelle (10), n'indique aucune discussion à ce propos.

En ce qui concerne la réunion de décembre, seule une intervention de Michel Brosselin[1478], présent au CNPN en tant que directeur scientifique de la SNPN et membre de la FFSPN, est retranscrite. Ce dernier propose un mécanisme qui prendra tout son sens des années après, celui de la « compensation » :

> « M. Brosselin – […] *il faudrait ajouter la notion de compensation, cela signifie que l'administration responsable des travaux destructeurs va être obligée de donner des chiffres. Et cela peut être une façon d'obtenir des crédits*. » Séance du 7 décembre 1973, CNPN[1479].

Aujourd'hui au cœur des procédures et des débats sur la prise en compte de la biodiversité dans les politiques publiques de conservation de la biodiversité, la compensation écologique est intégrée dans la séquence dite « ERC » destinée à éviter, réduire et compenser les dommages d'un projet d'aménagement sur, entre autres, la biodiversité (dans le cas français, voir par exemple Bigard *et al.*, 2020 ; Jacob *et al.*, 2015). Une telle procédure conduit aujourd'hui les aménageurs à prévoir différentes mesures de compensation (e.g. restauration ou création d'un milieu) qui font désormais partie intégrante de leurs projets d'aménagement. C'est à notre connaissance la mention du principe de compensation qui sera inscrit dans la loi de 1976 mais seulement appliqué des années plus tard, autour de 2010. Il semblerait donc qu'un tel dispositif ait d'abord été pensé comme un moyen de trouver de nouvelles sources de financement pour protéger la nature. Son ajout à la loi de 1976 ne sera néanmoins pas le résultat de cette consultation mais bien, comme nous aurons l'occasion de le voir, d'un important travail de lobbying de la FFSPN lors des débats parlementaires.

Les modifications substantielles de cet avant-projet de loi viendront plutôt de la nouvelle consultation interministérielle. La réunion du Comité Interministériel d'Action pour la Nature et l'Environnement (CIANE, voir la note de bas de page 1361, p.501) du 13 décembre 1973 est l'occasion pour le ministère de l'aménagement du territoire et de l'équipement de reformuler son opposition vis-à-vis de la nouvelle rédaction de l'article.

Ce dernier invoque l'inutilité d'un nouveau moyen de contrôle qui se superpose aux moyens déjà existants et le fait que « *la mise à la disposition du public des études est susceptible d'engendrer des difficultés, notamment sur le plan contentieux, et peut rendre plus difficile la réalisation de projets importants* »[1480]. Sans trancher sur la version définitive du texte, le relevé de décision du CIANE officialise la décision de déposer au parlement dans les 6 prochains mois, c'est-à-dire courant de l'année 1974, un projet de loi relatif à la protection de la nature. Il s'agit donc de trouver un terrain d'entente sur ce dernier article.

La nouvelle consultation interministérielle n'est lancée qu'à partir du 22 avril 1974 sur la base d'un nouveau texte qui prend en compte la majeure partie des commentaires émis par les ministères

---

[1478] Né en 1936 et mort en 1980, Michel Brosselin est impliqué dans un certain nombre d'initiatives relatives à la protection de la nature. Diplomé de l'École Nationale Supérieure d'Agronomie de Rennes, il s'investi précocement dans le domaine de la connaissance et de la protection de la nature, en particulier dans le domaine de l'ornithologie. Il participe au programme de conservation des zones humides de l'UICN (projet MAR), fonde la Société d'Étude et de Protection de la Nature du Massif central, l'Association pour l'étude et la conservation des ressources naturelles en Vendée et participe à la création de la FFSPN. Pour plus d'informations, voir https://ahpne.fr/BROSSELIN-Michel-1936-1980, consulté le 01/07/2020.

[1479] Fonds 20070642/1 disponible aux Archives Nationales.

[1480] Réunion interministérielle du 13 décembre 1973 (Fonds 20030379/1, Archives Nationales).

durant la réunion du CIANE de décembre 1973[1481]. Entretemps, Robert Poujade fut remplacé dans un premier temps par Alain Peyreffite du 1er mars 1974 au 27 mai 1974, qui laissera ensuite sa place à André Jarrot dans le premier gouvernement mis en place par Valéry Giscard d'Estaing depuis son élection de 1974.

Ce n'est étonnamment pas sur l'article 2 que le texte semble poser le plus de problème à ce moment-là mais bien sur celui des réserves naturelles, comme l'indique par exemple la revendication du ministère de l'Agriculture d'avoir un pouvoir décisionnaire sur leur création :

> « *[…] je demandais que l'exercice des activités agricoles pastorales et forestières ne puissent être interdites que dans des cas exceptionnels et avec mon accord. A ce titre, vous semblez ne pas retenir cette condition d'accord, mais simplement une condition de concertation, ce qui ne recueille pas mon agrément. […] je souligne que mes observations auront à être prises en considération lors de la rédaction des décrets d'application.* » Lettre du ministre de l'Agriculture et du développement rural, Raymond Marcellin, au ministère de l'Environnement, 24 mai 1974[1482].

Le ministère de l'Industrie et de la Recherche note lui aussi l'absence de la disposition qu'il avait souhaitée voir indiquer et visant à ne pas interdire a priori la recherche et l'exploitation des substances minérales ou fossiles. Ils obtiendront d'ailleurs tous deux gain de cause, au moins dans un premier temps pour le ministère de l'Industrie et de la Recherche[1483].

L'absence de réaction des ministères aménageurs sur l'article controversé, désormais article 2[1484], doit être mis en perspective avec une nouvelle rédaction du texte qui, en réinstaurant le critère écologique de « changement notable du milieu », en excluant finalement les plans d'occupation du sol et en repoussant le champ et les modalités d'application du dispositif à un décret d'application, limitait ses ambitions initiales. Ce sont donc sur le projet de rédaction du futur décret que les négociations se sont poursuivies.

Suite aux réunions interministérielles, le ministère de l'Environnement fut en effet chargé en août 1974 de proposer une rédaction concernant le futur décret d'application de l'article 2. Nous ne reviendrons pas en détail sur les différentes versions qui ne font qu'illustrer une nouvelle fois la difficulté du ministère de l'Environnement à intégrer les enjeux environnementaux et biologiques dans les projets d'aménagement. Notons tout de même que seront discutés le champ d'application du projet, le contenu de l'étude d'impact, sa publicité, la nécessité d'imposer au pétitionnaire de l'ouvrage de présenter des variantes mais aussi, et surtout selon Serge Hébrard (1982), les mécanismes de contrôle de l'étude d'impact.

[1481] Des négociations plus officieuses mais dont les traces ne sont ni archivées ni mentionnées dans la thèse de Serge Hébrard, (1982) ont très probablement eue lieu entre la réunion du CIANE et le lancement officielle de la procédure de consultation interministérielle.

[1482] Fonds 20030379/1, disponible aux Archives Nationales.

[1483] Dans le texte finalement adopté en 1976, la recherche et l'exploitation des substances minérales ou fossiles sera bien a priori interdit dans les réserves naturelles et seule une autorisation délivrée par le ministre de l'Environnement pourra permettre d'y déroger.

[1484] « *Les projets entraînant un changement notable du milieu ou de la destination du sol doivent être accompagnés d'une étude spéciale de leurs conséquences sur le patrimoine naturel dès lors qu'ils sont entrepris par une collectivité publique ou avec son approbation ou son concours financier.*
Un décret déterminera les modalités d'application du présent article. Il fixera notamment les conditions dans lesquelles l'étude requise sera prise en considération dans les procédures règlementaires existantes ou créera le cas échéant les procédures appropriées. » Nouvelle rédaction de l'article 2 du projet de loi soumis à consultation en avril 1974 (Fonds 20030379/1, disponible aux Archives Nationales).

Sur ce dernier point, l'objectif de « *constituer un rempart, une garantie efficace pour la bonne application de la loi, dès lors que les services du ministère de l'Environnement étaient très méfiants à l'encontre des autres administrations et aussi des maîtres d'ouvrage* » (Hébrard, 1982, p.264). Serge Hébrard (1982, p.265) évoque dans certaine rédaction une « *procédure quasi-judiciaire* » pour qualifier certains des dispositifs qui vont être imaginés. Appui sur des commissions départementales déjà existantes, comme celle des sites par exemple, création d'une Commission nationale et de Commissions régionales, la composition de ces commissions en faisait des « *moyen[s] privilégié[s] d'intervention du ministère de l'Environnement dans les procédures gérées par les autres administrations* » (Hébrard, 1982, p.267). Rien d'étonnant donc, après tout ce que nous avons vu, de voir se constituer une « *opposition quasi-unanime des divers ministères* » sur ces propositions (Hébrard, 1982, p.267).

Selon Serge Hébrard (1982, p.268), les différentes versions de ce décret élaboré par le ministère de l'Environnement furent distribuées aux parlementaires et inspirèrent nombre d'initiatives parlementaires. L'ensemble de ce travail et des négociations bénéficia donc probablement à la vision du ministère plutôt qu'aux autres administrations qui ne lâchèrent par la pression sur ce dispositif dont elles souhaitaient limiter les effets.

A l'approche d'une nouvelle réunion interministérielle de janvier 1975 « *en vue d'une ultime mise au point* »[1485], on apprend dans une note du directeur de la protection de la nature, Jean Servat[1486], que se pose en fait la question de dissocier complètement ce dispositif d'intégration de l'environnement dans les procédures d'aménagement du territoire du projet de loi :

> « *[…] dans la mesure où il s'avère que ce projet est bloqué auprès de certains ministères depuis près d'un an du fait de son article deux, il me paraîtrait opportun de le distraire purement et simplement du reste du projet afin de ne pas retarder encore la prise en considération d'un texte dont nous avons un urgent besoin afin de pouvoir prendre des mesures efficaces de protection des espèces animales et végétales*. » Lettre de Jean Servat au ministre de l'Environnement, 9 janvier 1975.

Cette option est néanmoins rapidement rejetée par le cabinet et quelques jours après, l'article 2 du projet de loi est ajouté à l'ordre du jour d'une séance du CNPN présidée pour l'occasion par le nouveau ministre de l'Environnement André Jarrot[1487].

Lors de cette séance, il est clair que la consultation des experts du CNPN par l'administration de l'environnement doit permettre de renforcer la légitimité de ce dispositif contesté auprès des autres administrations :

> « *M. Servat [directeur de la protection de la nature] sollicite du Conseil une prise de position très nette. Celle-ci est rendue nécessaire par le fait, ajoute-t-il, que l'article 2 du projet de loi ne rencontre pas un accord unanime et qu'il convient qu'une instance telle que le CNPN se prononce clairement*. » Séance du 14 janvier 1975, CNPN[1488].

[1485] Lettre du ministre de la qualité de vie André Jarrot au cabinet du ministre de l'Équipement (Fonds 20030379/3, Archives Nationales).

[1486] Celui-ci a pris la place de Marcel Blanc en 1973. Il occupera le poste de directeur de la protection de la nature jusqu'en 1983.

[1487] Il fut nommé ministre de l'Environnement le 28 mai 1974 et suivra pour le gouvernement une partie des débats parlementaires.

[1488] Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales.

Le CNPN, après avoir demandé plus de précision sur son éventuel rôle dans la procédure, soutint la position de la DPN et souligna le caractère fondamental d'une telle disposition dont ils appliquaient déjà les grands principes de manière plus ou moins informelle depuis une trentaine d'année sur quelques projets (voir Chapitre 6).

S'il est difficile de déterminer l'influence d'une telle consultation dans l'arbitrage du Premier ministre du 30 janvier 1975, le maintien de l'article dans le projet de loi se fit au prix d'une nouvelle rédaction considérée par Serge Hébrard (1982, p.254-255) comme « *générale, floue, ambiguë, qui ne créait aucune obligation vraiment nouvelle, sauf celle que voudrait bien consentir ensuite le pouvoir réglementaire* » :

> « *Les travaux et projets d'aménagement entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation doivent être élaborés en tenant compte des préoccupations de l'environnement.*
> *Un décret en Conseil d'Etat déterminera les modalités du présent article. Il fixera notamment les conditions dans lesquelles ces préoccupations seront prises en considération dans les procédures règlementaires existantes.* » Version de l'article 2 suite à la réunion interministérielle du 30 janvier 1975[1489].

Une telle rédaction excluait alors du projet de loi présenté au parlement les références à la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet, à sa publicité obligatoire et à sa prise en compte dans la décision. Si ces éléments réapparaitront au fil des débats parlementaires, le fait d'intégrer les préoccupations environnementales dans la réalisation des plans d'occupation du sol sera définitivement exclu, malgré les tentatives de certains parlementaires pour réhabiliter un tel dispositif.

C'est cette version de l'article, moyennant quelques ajustements de forme, qui fut finalement adoptée en Conseil des Ministres le 26 février 1975, et qui servit de base aux débats parlementaires. Le projet de loi fut adopté dans son ensemble le 9 avril 1975 en Conseil des ministres avant d'être déposé le 23 avril 1975 sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

4. Conclusion : Des *policy entrepreneurs* dont l'action est freinée par l'existence d'« acteurs véto » puissants

Quelle conclusion pouvons-nous tirer de ce travail d'élaboration du projet de loi relatif à la protection de la nature par l'administration en charge de la protection de la nature – d'abord au ministère de l'Agriculture puis au ministère de l'Environnement – ?

Premièrement, l'élaboration de ce projet de loi est largement pilotée, conformément aux pratiques de la Vème République, par l'administration. Les responsables de l'élaboration du projet de loi au ministère de l'Agriculture puis au ministère de l'Environnement constituent de véritable *policy entrepreneurs*. Il s'agit en l'occurrence d'acteurs internes à l'État qui se mobilisent pour tenter de mettre en politique la protection de certaines espèces de faune et de flore.

Les naturalistes du CNPN et plus généralement la communauté scientifique qui gravite autour des enjeux de protection de la nature, le Muséum National d'Histoire Naturelle en tête, constituent indubitablement les *problem brokers* de cette politique publique naissante. Ils parviennent dès 1965 à impulser la rédaction d'un décret concernant la protection des espèces de faune et flore sauvage à protéger. Ils constatent la destruction de certaines stations, principalement en raison d'une cueillette

[1489] Fonds 20030379/3, disponible aux Archives Nationales.

trop importante de la part des collectionneurs, en problème qu'ils portent directement auprès de l'administration concernée, en l'occurrence le ministère de l'Agriculture.

Les scientifiques ne semblent néanmoins pas en maîtriser la mise en politique et ce sont plutôt les fonctionnaires de la division de la protection de la nature du ministère de l'Agriculture qui se chargent de trouver la forme la plus optimale pour préserver ces stations compte-tenu des contraintes organisationnelles et financières de l'État. Ils procèdent alors à un couplage entre le problème cadré par les scientifiques et leur solution privilégiée, celle des listes d'espèces protégées. Ce couplage est néanmoins avorté en raison d'une décision du Conseil d'État sur le caractère législatif des mesures envisagées dans le décret.

Le problème n'étant pas résolu, les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture puis du ministère de l'Environnement à partir de 1971 recyclent leur solution sous forme de projet de loi qui prendra différentes formes tout au long des négociations. L'administration est semble-t-il à l'origine de l'ajout d'un certain nombre de dispositions, qui semblent inspirées des pratiques existantes, notamment du CNPN, et des revendications scientifiques, qu'ils vont défendre tout au long des négociations contre les ministères aménageurs.

L'objectif des fonctionnaires du ministère de l'Environnement est alors rapidement de défendre une vision englobante de la protection de la nature qui ne s'appliquerait non pas uniquement aux sites d'exception mais bien à l'ensemble du territoire national. Ils sont pour cela à l'origine d'une disposition visant à intégrer le ministère de l'Environnement dans les décisions d'aménagement du territoire. Conformément au cadrage élaboré par les naturalistes impliqués dans la protection de la nature depuis l'après-guerre [1490], ces fonctionnaires y voient aussi l'opportunité d'étendre les prérogatives de cette nouvelle administration.

Dans ces négociations, les *policy entrepreneurs* ne sont pas seuls et disposent d'un certain nombre de ressources pour tenter d'influencer les négociations. Ils obtiennent ainsi le soutien du CNPN, qui était par ailleurs déjà impliqué, de manière plus ou moins officieuse[1491], dans l'encadrement ponctuel de certains projets d'aménagement. Plus généralement, ils consultent les milieux scientifiques et les associations de la protection de la nature, et en premier lieu la FFSPN. Les fonctionnaires du ministère profitent en effet d'un contexte qui leur est favorable. L'affaire de la Vanoise, la création du ministère de l'Environnement et plus généralement la popularisation des enjeux environnementaux[1492] constituent probablement autant d'éléments qui ont joué en faveur de la mise en politique des solutions portées par les *policy entrepreneurs* à ces enjeux de protection de la nature. Une fenêtre d'opportunité est alors susceptible de s'ouvrir, le problème étant identifié et légitimé par différentes instances scientifiques ou consultatives, les solutions déjà élaborées sous forme de projet de loi et le contexte politique favorable.

Cette ouverture est néanmoins bloquée par l'opposition d'acteurs véto. Les ministères aménageurs parviennent, lors de ces négociations interministérielles, à restreindre les ambitions que souhaitaient donner les *policy entrepreneurs* à la protection de la nature. Ces ministères, l'Équipement en tête, parvinrent à obtenir leur intégration dans les procédures nouvellement créées par le ministère de l'environnement – comme dans le cas de la création des réserves naturelles –, à supprimer certains dispositifs – les futures réserves volontaires – ou à les vider de leur substance – intégration des enjeux environnementaux dans la conception des plans et projets –. Si le processus d'élaboration législative

[1490] Voir Chapitre 3.
[1491] Voir Chapitre 6.
[1492] Voir Section 1.

peut être qualifié de multi-acteurs, ceci ne doit donc pas occulter les rapports de force inégaux entre les différents acteurs impliqués. Si la littérature sur les politiques publiques en matière d'environnement a déjà souligné la faiblesse structurelle du ministère en matière de mise en œuvre (voir par exemple Theys, 1998), cette faiblesse se constate aussi dans l'élaboration de la législation.

Si ces ministères aménageurs tenteront de confiner les négociations autour du dispositif visant à encadrer la réalisation des projets d'aménagement dans les arcanes des administrations au sein desquelles ils ont une forte influence, nous verrons qu'ils eurent beaucoup moins d'influence dans la suite du processus législatif. Le projet de loi va en effet bénéficier d'un travail parlementaire important lui restaurant une partie des ambitions portées par les fonctionnaires du ministère de l'Environnement au sein de l'administration.

Section 3. Les parlementaires, relai des revendications associatives et scientifiques

Après avoir présenté les principales évolutions du projet de loi initié et validé par le gouvernement et élaboré par les fonctionnaires des administrations, nous avons poursuivi notre analyse de l'adoption de la loi de 1976 relative à la protection de la nature par l'étude des travaux et débats parlementaires.

Si le projet de loi est bien l'œuvre de l'administration et du gouvernement, le Parlement ne se borne évidemment pas à enregistrer les projets du gouvernement. Pour Pierre Avril (2005, p.98), spécialiste en droit constitutionnel, « *C'est bien au Parlement que se fabrique la loi et l'opération législative que conclut le vote de chaque assemblée fait intervenir plusieurs acteurs qui concourent à l'écriture des textes : le gouvernement et la majorité sur le plan politique, et, sur le plan technique, les commissions, qui en sont la cheville ouvrière* ». Si Pierre Avril s'en tient à l'énumération des acteurs directement impliqué dans l'élaboration législative que sont les parlementaires, notamment ceux de la majorité et ceux présents dans les commissions chargées de préparer la consultation en séance plénière, et le gouvernement, de par sa possibilité d'amender le texte, ils n'évoquent pas les influences extérieures.

Or, les évolutions du texte, comme nous allons le voir tout au long de cette section, illustrent bien l'influence déterminante d'acteurs extérieurs au parlement ou au gouvernement. L'analyse des débats parlementaires nous offre ainsi l'occasion de nous intéresser à la manière dont certains acteurs que nous avons déjà identifiés au cours de la section précédente ont tenté d'influencer les débats. Comme nous allons le voir, le cadrage scientifique associé à la protection de la nature et le souhait d'intégrer ces préoccupations dans les décisions d'aménagement du territoire, sont partagés par un certain nombre de parlementaires. Cette diffusion fut le résultat d'une mobilisation importante de la part des associations de protection de la nature, la FFSPN en tête, mais aussi d'un travail plus officieux de l'administration. Comme nous le verrons, certains parlementaires se firent les relais de ces associations de protection de la nature, bien souvent composées de scientifiques, et défendirent au Parlement les options jusqu'alors portées par l'administration de l'Environnement.

Rappelons avant de rentrer dans les détails des débats parlementaires quelques éléments sur le contexte politique du milieu des années 1970. Lorsque le projet de loi est déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale, c'est Valéry Giscard d'Estaing, élu sous l'étiquette de la Fédération nationale des républicains et indépendants, parti de droite, qui occupe la présidence de la république depuis 1974.

La majorité à l'Assemblée Nationale n'était cependant pas nécessairement acquise pour le nouveau président et était relativement fragile (pour des éléments complémentaires sur ce point, voir Richard, 2005, dont nous tirons les quelques éléments donnés dans la suite ; voir aussi l'Annexe 5 pour l'équilibre des forces à l'Assemblée Nationale). Pour s'assurer le soutien à l'Assemblée Nationale de l'Union des Démocrates pour la République (162 membres et 21 apparentés), parti gaulliste qui donna naissance au RPR en 1976, il nomma Jacques Chirac Premier ministre. Le parti du président, dont le groupe à l'Assemblée Nationale était composé de 51 membres et quatre apparentés était pour sa part en voie de fusion avec le Centre Démocrate, lui assurant le soutien du groupe des réformateurs démocrates sociaux (60 membres et quatre apparentés).

En ce qui concerne le Sénat, si la gauche progresse, elle reste encore minoritaire par rapport à l'alliance des centristes et de la droite. Le succès des réformes de Giscard d'Estaing repose donc avant tout sur sa capacité à fédérer la droite sur un programme qu'il veut avant tout orienter au centre (sur ce point, voir aussi Richard, 2005). Pour l'historien Gilles Richard (2005), la volonté du nouveau président est de rompre avec la bipolarisation de la vie politique française en proposant une politique centriste et en impulsant « *toute une série de réformes – à forte charge symbolique mais soigneusement sélectionnées – afin de démontrer que les droites pouvaient satisfaire bien des aspirations prises en charge par les gauches* ».

Si Gilles Richard (2005) ne cite en exemple que les réformes portant sur la condition féminine, l'école et les plus-values, on peut se demander si le projet de loi sur la protection de la nature n'est pas non plus une conséquence de cette orientation. Comme le confie Robert Poujade (1975) dans son livre, les écologistes comme Jean Dorst, Pierre Aguesse ou François Bourlière (voir plus haut) avaient « *une réputation de gauchistes parce qu'ils étaient peu conformistes, dérangeaient les autorités locales (ou même affichaient en effet des "idées de gauche")* ». Le contexte politique – au sens anglais de *politics* – n'était donc a priori pas défavorable à une entente des parlementaires sur un tel projet de loi. Restait à en déterminer le contenu, et donc déterminer la portée à donner aux enjeux de protection de la nature.

Dans cette analyse, nous laisserons de côté toute une partie des débats traitant de dispositions toutes aussi intéressantes mais dont l'analyse nous aurait trop éloignée – bien que cela soit discutable – des questionnements de ce chapitre. Nous ne nous attarderons donc pas sur les enjeux autour de la protection animale[1493] et des établissements impliqués dans la détention d'animaux non domestiques et de végétaux non cultivés[1494], des dispositions pénales[1495] ou des dispositions diverses[1496] insérées à la fin de la loi comme celle de l'agrément des associations de protection de la nature[1497].

[1493] La loi de 1976 relative à la protection de la nature est aussi la loi qui édicte le caractère sensible de tout animal (article 9). L'ensemble du chapitre II (articles 9 à 15) est consacré à la protection animale.

[1494] Les articles 5 à 7 de la loi relative à la protection de la nature.

[1495] Le chapitre V (articles 29 à 35) traite des responsabilités en matière de police et des sanctions en cas d'infractions à la loi.

[1496] Le Chapitre VI (articles 36 à 43) traite de diverses dispositions comme la possibilité d'instaurer des plans de chasse dans les réserves naturelles et parcs nationaux ou la chasse est autorisée, les responsabilités en matière de police concernant la chasse et la pêche fluviale ou l'agrément des associations de protection de la nature (voir note de bas de page suivante).

[1497] L'article 40 de la loi de 1976 crée un agrément pour les associations impliqués dans le domaine de la protection de la nature ou de l'environnement. Un tel agrément leur permet de participer à l'action des organismes publics comme le CNPN par exemple et d'exercer des droits reconnus à la partie civile concernant les infractions sur les réserves naturelles ou les listes d'espèces protégées. On notera qu'il s'agit bien d'un encadrement du pouvoir des associations plus que d'une reconnaissance, comme en témoigne la prise de parole

En plus de notre analyse des débats parlementaires, disponibles en ligne[1498], et des archives correspondantes de l'administration de l'Environnement[1499], nous nous appuierons ponctuellement sur les travaux d'Isabel Boussard (1997), auteure d'un article qui retrace les points saillants de ces débats parlementaires.

1. Un calendrier à deux vitesses

La Figure 31 présente le calendrier du processus d'élaboration parlementaire de la loi de 1976 relative à la protection de la nature.

Si le texte est déposé le 23 avril 1975 sur le bureau de l'Assemblée Nationale, les raisons pour lesquelles sa discussion ne débute qu'un an après nous sont inconnues. Force est de constater que la promulgation de ce texte n'a dans un premier temps pas été jugée prioritaire par le gouvernement. Saisie au fond, la Commission de la production et des échanges rend pourtant son rapport dès juin 1975. Ce délai serait-il dû à de nouvelles pressions de la part de certaines administrations sur le calendrier parlementaire ? Il n'a pas été possible de le déterminer à partir des archives que nous avons consultées.

Paradoxalement, une fois le texte inscrit au calendrier de l'Assemblée Nationale, le souhait du gouvernement est de voir le texte promulgué au plus vite, ce qui suscite un certain mécontentement de la part des parlementaires, y compris au sein de la majorité et du groupe parlementaire du président :

> « *[…] je rappellerai que le texte a été déposé en juin 1975, qu'il devait venir en discussion au cours de la session d'automne et qu'en définitive c'est seulement le 22 avril dernier qu'il a été voté par l'Assemblée nationale qui l'a profondément modifié. De la sorte, nous n'avons eu qu'une quinzaine de jours pour l'étudier avant de le présenter en commission, ce que, tout comme notre collègue, le rapporteur de la commission saisie au fond, je regrette profondément car un texte d'une telle importance nécessitait une étude plus longue et plus approfondie que celle que nous avons pu effectuer dans un laps de temps aussi court*. » Pierre Croze (Républicain Indépendant), rapporteur pour avis de la Commission des affaires économiques et du Plan, 1ère lecture au Sénat, séance du 18 mai 1976, p.1070.

Une nouvelle fois, il nous est apparût difficile d'expliquer ce soudain empressement du gouvernement à partir du printemps 1976 pour faire aboutir ce projet de loi déposé un an auparavant.

---

au Sénat de Pierre Vallon, rapporteur de la commission des affaires culturelles : « par la permanence requise de leurs activités et l'agrément instauré, sont évités les risques d'interventions intempestives d'associations aux buts inavoués et opportunistes. »

[1498] Sur les sites respectifs de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

[1499] Fonds 20030379/2, disponible aux Archives Nationales. Il contient entre autres les rapports des commissions, certains amendements et les comptes rendus des débats parlementaires.

Loi n° 76-629 TRAVAUX PRÉPARATOIRES (1)

Assemblée nationale :

Projet de loi n° 1565 ;
Rapport de M. Nungesser, au nom de la commission de la production (n° 1764) ;
Discussion les 22 et 27 avril 1976 ;
Adoption le 27 avril 1976.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 269 (1975-1976) ;
Rapport de M. Pierre Vallon, au nom de la commission des affaires culturelles, n° 293 (1975-1976) ;
Avis de la commission des affaires économiques, n° 294 (1975-1976) ;
Discussion et adoption le 18 mai 1976.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat (n° 2309) ;
Rapport de M. Nungesser, au nom de la commission de la production (n° 2372) ;
Discussion et adoption le 11 juin 1976.

Sénat :

Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, n° 350 (1975-1976) ;
Rapport de M. Pierre Vallon, au nom de la commission des affaires culturelles, n° 354 (1975-1976) ;
Discussion et adoption le 17 juin 1976.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat (n° 2404) ;
Rapport de M. Nungesser, au nom de la commission de la production (n° 2414) ;
Discussion et adoption le 25 juin 1976.

Figure 31. Calendrier d'élaboration de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature[1500].

Cette nouvelle accélération coïncide plus ou moins avec la réception par le président de la République le 31 mai 1976 des principaux représentants des associations de protection de l'environnement. Il prononce à cette occasion un discours sur les « *aspirations nouvelles* »[1501] des Français, celle de l'amélioration de leur cadre de vie. Il valide d'ailleurs lors de ce discours l'idée d'une étude d'impact sur les grands projets d'aménagement et donne ainsi des gages à l'adoption d'un texte ambitieux à l'été 1976. La pression des associations de protection de la nature et de l'environnement aura probablement permis de faire progresser, en 1976, la protection de la nature dans la hiérarchie des problèmes publics.

[1500] Source : Légifrance.

[1501] Discours de Valéry Giscard d'Estaing devant les personnalités représentatives des associations de protection de l'environnement, 31 mai 1976 (https://www.elysee.fr/valery-giscard-d-estaing/1976/05/31/expose-du-president-de-la-republique-devant-des-personnalites-representatives-des-associations-de-lenvironnement-31-mai-1976, consulté le 12 octobre 2021).

Toujours est-il qu'une fois la discussion démarrée à l'Assemblée Nationale, l'adoption du texte de manière conforme dans les deux chambres se fera de manière rapide et aboutit en deux mois avec trois passages à l'Assemblée Nationale et deux passages au Sénat.

A l'Assemblée Nationale, ce fut la Commission de la production et des échanges qui fut saisie au fond et qui nomma Roland Nungesser, député du Val-de-Marne et membre du groupe UDR, comme rapporteur du projet de loi. Au Sénat, ce fut la Commission des Affaires Culturelles qui fut saisie au fond et nomma Pierre Vallon, sénateur du Rhône et membre du groupe des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, comme rapporteur du texte. La Commission des affaires économiques et du Plan fut par ailleurs saisie pour avis et nomma Pierre Croze, sénateur représentant les Français établis hors de France et membre du groupe des Républicains Indépendants, comme rapporteur.

Pour rappel, chaque proposition ou projet de loi, avant sa discussion à l'Assemblée Nationale ou au Sénat, est d'abord discutée au sein d'une Commission, permanente ou créée spécialement, censée représenter les équilibres politiques de la chambre à laquelle elles appartiennent. Tous les députés et sénateurs peuvent déposer des amendements au sein de ces Commissions dont le travail prépare les discussions en assemblée plénière de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Avant 2008, les discussions à l'Assemblée Nationale et au Sénat repartait du projet de loi initial non modifié par les Commissions et les rapporteurs de ces Commissions exposer et défendre les modifications discutées et adoptées en Commission.

Pour Pierre Avril (2005, p.95), « *les positions arrêtées en commission préjugent le plus souvent celles qui seront retenues en séance, parce que la majorité, dont émanent les rapporteurs qui jouent un rôle déterminant tout au long de la discussion, contrôle l'activité des commissions* ». Même constat chez Serge Hébrard (1982) pour qui « *les positions prises par les Commissions sont en général fondamentales. 80 % du travail parlementaire se fait en leur sein. Et il est toujours difficile de revenir sur les décisions arrêtées par une Commission* ». Comme nous allons le voir, c'est bien au sein de la Commission de la production et des échanges que furent apportées les modifications les plus significatives concernant le texte.

Serge Hébrard (1982, p.272) n'hésite d'ailleurs pas à évoquer la « *sensibilité écologique* » de cette Commission et de louer le rôle majeur de son rapporteur, Roland Nungesser, notamment dans l'évolution de l'article 2 relatif aux études d'impact :

> « *Le rôle capital joué par le Rapporteur, qui s'expliquait par sa sensibilité personnelle aux idées de protection de l'environnement mais aussi par sa perception de l'administration chargée de l'aménagement et des rapports de force sous-jacents avec le Ministère de l'Environnement, sans oublier sa connaissance des projets de décret de l'article 2, nous permet de dire que c'est M. Nungesser qui a porté "à bout de bras" la procédure d'étude d'impact devant le parlement* » (Hébrard, 1982, p.283-284).

Ce projet de décret, le rapporteur de la commission l'obtint par les services mêmes du ministère de l'Environnement qui selon Serge Hébrard (1982, p.272) avait « *le sentiment d'avoir été injustement brimés par l'arbitrage du Premier ministre […] et extrêmement déçu par le contenu du projet de loi* ». On retrouve ainsi nos *policy entrepreneurs* en action lors des débats parlementaires. Ils fournirent ainsi au rapporteur leurs solutions destinées à intégrer l'environnement dans les procédures d'aménagement du territoire par l'intermédiaire de l'étude d'impact qui avait été exclu du projet de loi (voir Section 2).

Roland Nungesser et les députés de la Commission, parviendront finalement à inscrire dans la loi de 1976 le principe de l'élaboration d'une étude d'impact sur l'environnement à la charge des aménageurs qui avait pourtant été retiré du projet de loi par le gouvernement. Au-delà de la « sensibilité écologique » du rapporteur de la Commission, réceptif aux solutions prônées par les fonctionnaires de l'administration de l'environnement qui furent, comme nous le verrons, épaulés par les associations de protection de la nature, le succès de Roland Nungesser reposa aussi probablement sur la majorité fragile de Valéry Giscard d'Estaing. Rappelons en effet, comme nous l'avons indiqué en introduction, que la majorité présidentielle reposait sur le soutien de l'UDR qui disposait d'une certaine marge de manœuvre dans l'élaboration parlementaire des lois.

Au-delà du seul article 2, cette situation fut probablement favorable aux nombreuses modifications dont le projet de loi fut l'objet. Les modifications de l'article 1er et des dispositifs concernant l'étude d'impact, les espèces protégées et les réserves naturelles entre le dépôt du projet de loi et sa promulgation le 10 juillet 1976 sont présentées dans l'Annexe 6. Est aussi mentionné l'ajout de deux articles sur les « réserves naturelles volontaires » et les forêts de protection.

Dans la suite, nous n'analyserons pas en détail la trajectoire de l'ensemble des articles et les modifications successives dont ils furent l'objet lors des débats parlementaires. Nous porterons plutôt notre attention sur ce que les débats peuvent nous dire de la manière dont l'enjeu de protection de la nature est perçu dans les années 1970 par les parlementaires et la manière dont ils envisagent sa mise en politique.

2. Un accord unanime sur le caractère d'intérêt général que revêt la protection de la nature : le succès des thèses naturalistes

Le consensus qui s'élabore sur l'article 1er rappelant le caractère d'intérêt général que doit revêtir la protection de la nature[1502] illustre bien l'importance que revêt désormais la protection de la nature auprès du grand public et des parlementaires.

Si la protection de la nature fait consensus, c'est qu'elle est selon nous intégrée dans un double cadrage. Premièrement, elle s'inscrit dans un objectif affiché du gouvernement d'améliorer la « qualité de vie » :

> « *La commission de la production et des échanges a œuvré, quant à elle, pour que ce projet permette de répondre aux aspirations essentielles des hommes d'aujourd'hui : ne pas tout sacrifier au fonctionnel, à l'utile, et garder constamment le souci de l'agréable.* » Roland Nungesser, rapporteur de la Commission de la production et des échanges et membre du groupe Union pour la Défense de la République, 1ère séance du 22 avril 1976, AN, p.2035.

> « *Ainsi, loin de refuser le progrès, nous avons à l'utiliser, mieux que cela a été fait dans un récent passé, pour intégrer les capacités nouvelles qu'il apporte dans les réalisations qu'implique une expansion indispensable, afin qu'une nouvelle mesure, celle de la qualité, s'accroissant au même rythme que celle de la quantité, donne à cette expansion l'intégralité de son contenu positif.* » André Fosset, ministre de la Qualité de vie, 1ère séance du 22 avril 1976, AN, p.2037.

[1502] « *La protection des espaces naturels, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général et s'imposent aux activités publiques ou privées*. » Article 1er du projet de loi relative à la protection de la nature déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

Intitulé ministère de la Qualité de vie depuis l'élection de Valéry Giscard d'Estaing, le ministère de l'environnement doit « *créer un nouvel état d'esprit favorable à la notion de qualité de la vie* »[1503]. Le temps de la production « *quantitative* » est révolu et doit laisser sa place à une production « *qualitative* », véritable leitmotiv du gouvernement. Tous les partis politiques dénoncent les effets néfastes induits par la croissance de ces dernières années.

Virgile Barel, député PC des Alpes-Maritimes, dénonce « *ce fléau mondial qu'est la pollution des océans et des continents* ». Louis Mexandeau, député PS du Calvados, évoque les « *gaspillages effroyables* » et n'hésite pas à parler d'un progrès « *illusoire* ». Roland Boudet, député du groupe des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux de l'Orne, mentionne un monde « *dévoré par le matérialisme* »[1504]. Pierre Vallon, sénateur du Rhône encore non inscrit dans un groupe[1505], en appelle à une prise de conscience sur les limites de l'exploitation de la nature. Adrien Zeller, député du groupe des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux du Bas-Rhin, considère que désormais, « *les considérations économiques immédiates doivent céder le pas au véritable intérêt à long terme de notre société* »[1506]. Claude Labbé, président du groupe Union des Démocrates pour la République, est plus mesuré mais la « *disparition de certaines espèces* » l'amène à questionner « *les frontières exactes de ce qu'on appelle le progrès* » et « *invite à une juste mesure des limites de l'exploitation des richesses naturelles* »[1507].

C'est donc bien l'ensemble du spectre politique qui s'alarme des dégradations que subie la nature depuis ces trente dernières années. Si Isabel Boussard (1997) n'identifie que « *de rares allusions à la politique partisane* », notons tout de même que certains parlementaires de l'opposition attribuent bien ce triste bilan à la politique menée par les gouvernements précédents et au « modèle américain » :

> « *Je demande à M. Claude Labbé, que nous venons d'entendre, si la politique qu'il représente n'en est pas responsable devant le pays. Il y aurait là matière à autocritique*. » Virgile Barel, PC, 22 avril 1976, AN, p.2044.

> « *Il faudra un jour, dans ce domaine comme dans d'autres, dénombrer les gaspillages effroyables auxquels il [le « libéralisme avancé »] a conduit, sous le couvert d'un progrès souvent illusoire, et prendre conscience que le modèle qui l'inspire, je veux dire le modèle américain, ne s'est finalement instauré et magnifié que sur la destruction impitoyable d'une faune et d'une flore qui semblaient inépuisable.* » Louis Mexandeau, PS, séance du 22 avril 1976, AN, p.2058.

La protection de la nature doit permettre de pallier ces destructions et d'améliorer le cadre de vie des français. Pour beaucoup, la nature est alors surtout défendue en tant qu'elle constitue un patrimoine esthétique et récréatif :

[1503] Rapport fait au nom de la Commission de la production et des échanges sur le projet de loi n°1565 relatif à la protection de la nature par René Nungesser (UDR), juin 1975, p.20 (Fonds 20030379/2, disponible aux Archives Nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine).

[1504] Roland Boudet, groupe des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, séance du 22 avril 1976, AN, p.2042.

[1505] Lors de son élection en 1978, il s'inscrira au groupe de l'Union centriste, créé en soutien à Valéry Giscard d'Estaing.

[1506] Adrien Zeller, groupe des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, séance du 22 avril 1976, AN, p.2060.

[1507] Claude Labbé, groupe Union des Démocrates pour la République, séance du 22 avril 1976, AN, p.2040.

« *La faune et la flore constituent, par leur beauté, un environnement irremplaçable qui 'doit être protégé pour les générations présentes et futures.* » Francis Palmero, groupe des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, séance du 18 mai 1976, Sénat, p.1112.

« *[…] le Gouvernement entend protéger celui-ci en préservant les plantes et les animaux qui sont absolument nécessaires au maintien d'un cadre de vie agréable pour les hommes.* » Roland Boudet, groupe des réformateurs démocrates sociaux, séance du 22 avril 1976, AN, p.2042.

A gauche comme à droite, on loue ainsi l'« *amour de la nature* »[1508]. On retrouve même chez un député du groupe des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux l'idée selon laquelle la faune et la flore aurait « *été créé pour le plaisir de l'homme* »[1509]. Dès lors, comment ne pas s'opposer et dénoncer les destructions dont elle fait l'objet ?

A ce premier cadrage s'ajoute celui développé à l'international par la communauté épistémique réunie autour de l'UIPN/UICN et qui s'attache depuis la sortie de la seconde guerre mondiale à lier les enjeux de protection de la nature avec ceux de l'humanité :

« *Devant la dégradation accélérée du milieu et l'amenuisement de nombreuses ressources naturelles, la protection de l'espace naturel et la préservation de ses ressources sont apparues comme des nécessités vitales*. » André Fosset, ministre de la Qualité de vie (UDF), séance du 22 avril 1976, AN, p.2038, souligné par nous.

« *Protéger la nature, c'est certainement plus qu'une simple ambition. C'est une nécessité.* » Claude Labbé, UDR, séance du 22 avril 1976, AN, p.2039, souligné par nous.

« *Nous devons être conscients du péril que nous courons tous, avec l'humanité tout entière. Aussi faut-il voir grand et à l'échelle mondiale. Il est indispensable d'agir d'urgence sous peine d'atteindre le point de non-retour*. » Virgile Barel, PC, séance du 22 avril 1976, AN, p.2044, souligné par nous.

Dans ces propos, le problème de la protection dépasse le seul cadre de vie. La destruction de la nature, notamment lorsqu'est évoquée l'érosion des ressources naturelles, menace bien l'avenir de l'humanité. Le problème est donc bien plus grave et sa prise en compte nécessaire.

Notons ainsi le succès de la diffusion auprès de la sphère politique du cadrage scientifique de la protection de la nature qui prend de l'ampleur au lendemain de la seconde guerre mondiale avec la constitution de l'UIPN/UICN et les ouvrages de naturalistes français comme Roger Heim et Jean Dorst (voir Chapitre 3). La protection de la nature n'est plus seulement une œuvre sentimentale ou éthique, elle devient indispensable pour assurer l'utilisation durable des ressources naturelles sur laquelle repose les fondements des sociétés occidentales. Cela illustre bien le succès de l'entreprise d'un certain nombre de naturalistes dans la diffusion idéologique des enjeux dont ils se sont faits les portes paroles.

Cette réussite se traduit aussi par la mobilisation d'un certain nombre de notions scientifiques telles que celles de « tissu vivant », d'« équilibres biologiques », d'« écosystème », de « capital génétique » ou encore de « biocénose » :

[1508] Louis Mexandeau, PS, séance du 22 avril 1976, AN, p.2059.
Emmanuel Hamel, Républicains Indépendants, séance du 22 avril 1976, AN, p.2060.
[1509] Roland Boudet, groupe des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, séance du 22 avril 1976, AN, p.2042.

> « *Il est nécessaire de considérer que la nature n'est pas isolée par rapport à l'homme. Elle constitue un tissu bien vivant où l'homme tient sa place et joue son rôle. En assurant sa présence permanente au sein de la nature, l'homme n'en tirera que bénéfice.* » Jacques Blanc (Républicains Indépendants, droite), séance du 22 avril 1976, AN, p.2043.

> « *Voici venu le moment de décider ensemble des mesures propres à maintenir les équilibres biologiques, sachant que la protection de l'homme passe par la sauvegarde des écosystèmes. […] Le fantastique capital génétique qui nous a été légué par l'évolution ne doit pas être dilapidé. […] Cette sauvegarde de la génothèque nationale est indissociable de la conservation des ensembles d'espèces — les biocénoses — et des milieux — ou biotopes — les plus remarquables.* » André Forens, groupe des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, séance du 22 avril 1976, AN, p.2046-2047.

> « *S'agissant des espèces animales et végétales en voie de disparition, le texte de loi, très justement, tient compte de la crainte qu'on peut éprouver d'un appauvrissement du patrimoine biologique universel qui menacerait l'équilibre naturel.* » Roland Nungesser, rapporteur de la Commission de la production et des échanges et membre du groupe Union pour la Défense de la République, séance 22 avril 1976, AN, p.2036.

Notons aussi la diffusion de l'aspect « dynamique » de la nature sur laquelle nous avons insisté à de multiples reprises dans les chapitres précédents[1510] :

> « *Il ne s'agit pas de prêcher, de vouloir, d'imposer le maintien à tout prix de l'espace naturel tel qu'il est. Vouloir garder toutes choses en l'état en invoquant une sorte de romantisme poétique serait la négation d'une évidence, celle de l'évolution de notre monde, mais constituerait en outre le refus de la contribution qu'apporte cette évolution à l'accroissement du bien-être de chacun. C'est donc au contraire une conception dynamique qu'il convient de donner à une politique de l'environnement […].* » André Fosset, ministre de l'Environnement, 22 avril 1976, AN, p.2037.

C'est d'autre part le constat d'une érosion du patrimoine naturel que les naturalistes ont contribué à faire émerger depuis des dizaines d'années qui est partagé au sein des deux chambres :

> « *On sait depuis plusieurs années que la diminution du nombre des espèces animales et végétales dans le monde marque un appauvrissement du capital nature de l'humanité et qu'elle peut conduire à des catastrophes écologiques.* » Edouard Bonnefous, groupe de la Gauche Démocratique, séance du 18 mai 1976, Sénat, p.1075.

> « *Ce phénomène d'érosion de notre patrimoine croit de façon exponentielle partout et dans toutes les familles animales ou végétales. C'est aussi cette inflation-là que nous devons enrayer car elle mènerait à la faillite aussi sûrement qu'une inflation monétaire*. » André Forens, groupe des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, séance du 22 avril 1976, AN, p.2036

Nous ne pouvons ici que constater le succès dans la diffusion des thèses naturalistes destinées à faire de la disparition des espèces de faune et de flore et plus largement des ressources naturelles un problème concernant l'avenir de l'humanité. Quels furent les déterminants de la diffusion de ce cadrage ?

[1510] Voir notamment le chapitre 3 et la manière dont Roger Heim ou Jean Dorst conçoivent la notion d'« équilibre naturel ».

3. Le rôle des scientifiques et des associations de protection de la nature dans la diffusion des cadres scientifiques de la protection de la nature

3.1. Du succès d'un ouvrage à l'implication au parti communiste : des mécanismes d'influence plus ou moins directs des scientifiques

Cette diffusion des problématiques qui jusqu'alors restaient plus ou moins confinées à certains milieux ne s'est pas faite naturellement et a reposé sur l'influence duale des scientifiques et des associations de protection de la nature.

Il nous semble en effet que cette diffusion résulte d'une stratégie de communication réussie et prônée par Roger Heim dès les années 1950[1511]. S'il est l'un des premiers à utiliser la radio et à publier un ouvrage pour communiquer sur les enjeux autour de la protection de la nature, d'autres lui ont succédé et ont eu tout autant de succès, y compris au sein des plus hautes sphères de l'État. Jean Dorst, notamment, semble bien être une figure marquante des années 1970, y compris chez certains parlementaires :

> « *Il est urgent, je crois, de prendre en considération cette réflexion de Jean Dorst : "Il faut avant tout que l'homme se persuade qu'il n'a pas le droit moral de mener une espèce animale ou végétale à son extinction, parce qu'il n'est pas capable de la créer mais seulement de la conserver."* » André Forens, groupe des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, séance du 22 avril 1976, AN, p.2047.

Citation directement tirée de son ouvrage intitulé *Avant que nature meure*, publié en 1965 et réédité à plusieurs reprises (pour plus d'informations sur cet ouvrage et sa réception, voir Chapitre 3, Section 2), ce parlementaire ne se donne pas même la peine de présenter Jean Dorst lorsqu'il le mentionne. Notons par ailleurs que ce ne sont pas ses travaux scientifiques qui sont cités. Son statut de scientifique légitime probablement la posture morale qu'André Forens souhaite partager avec les autres députés.

La seconde figure scientifique à être mentionnée est Vincent Labeyrie[1512], professeur de biologie animale et d'entomologie à l'Université de Tours et animateur de la commission environnement du Parti communiste français[1513]. C'est donc sans surprise un député du parti communiste qui évoque les résultats de sa consultation sur le problème de protection de la nature qui occupe les deux chambres :

> « *Interrogé sur la crise de l'environnement, le savant biologiste Vincent Labeyrie, directeur du laboratoire d'écologie, a confirmé l'existence, dans cette branche de la science, de grandes zones d'ombre : "On ne sait pas quels sont les échanges entre l'océan et l'atmosphère, entre le sol et l'atmosphère. Chaque intervention de l'homme a une incidence, mais nous ne savons pas exactement laquelle. Nos connaissances sur ce qui se passe dans le sol sont rudimentaires. Nos connaissances concernant les phénomènes biologiques sont trop faibles."* » Virgile Barel, PC, séance du 22 avril 1976, AN, p.2044.

[1511] Rappelons qu'il préconisait déjà d'utiliser tous les moyens à disposition des scientifiques (radio, journaux, cinéma, musées, livres, éducation nationale et supérieure, etc.) pour communiquer et diffuser sur les enjeux autour de la protection de la nature (voir Chapitre 3).

[1512] Né en 1924 et mort en 2008, Vincent Labeyrie est entomologiste et professeur de biologie animale. Il est notamment à l'origine de la Société d'étude, de protection et d'aménagement de la nature en Touraine et d'un DEA d'écologie expérimentale. Il participe à l'émergence de l'écologie politique en France et soutient René Dumont à la première candidature d'un écologiste aux élections présidentielles.

[1513] Il se présentera d'ailleurs aux élections législatives partielles de Tours pour le parti communiste en 1976.

Vincent Labeyrie est à l'origine de l'une des premières formations interdisciplinaires en aménagement du territoire à Tours [1514] et travaille entre autres sur l'intégration de ces thématiques environnementales au sein de la planification territoriale, en témoigne par exemple son article intitulé « *À propos de quelques conséquences écologiques de l'organisation des transports* » (Labeyrie, 1973). Si nous ne connaissons pas les liens qui l'unissent à Jean Dorst, ils partagent très probablement un certain nombre d'idées sur l'importance des enjeux de protection de la nature et plus largement d'environnement. En ce qui le concerne, c'est donc son action directe au sein du Parti Communiste qui a probablement permis la diffusion de ces préoccupations scientifiques pour la nature.

En dehors de ces acteurs convoqués pour représenter les milieux scientifiques, d'autres individus, bien souvent eux-aussi liés aux milieux scientifiques, ont coordonné leurs actions pour influencer directement les parlementaires et espéré peser sur la loi.

3.2. La stratégie active des associations de protection de la nature

D'autres acteurs, par ailleurs bien souvent scientifiques, sont aussi à la manœuvre dans une action de lobbying direct auprès des parlementaires, les membres des nouvelles associations de protection de l'environnement. Si nous avions déjà relevé la proximité de certains de ces membres avec les fonctionnaires du ministère de l'Environnement, ils ont aussi largement participé à influencer l'action de certains parlementaires.

Le rôle joué par ces associations est d'ailleurs reconnu à plusieurs reprises lors des débats parlementaires, que cela soit par la majorité, à travers la prise de parole du ministre de l'Environnement de l'époque, André Fosset, ou par les partis de gauche :

> « *Cependant — je dois le reconnaitre — ce mouvement [associatif] nous a beaucoup aidés à mettre au point cette loi, par ses idées, par ses initiatives, par la concertation qui s'est fort heureusement établie entre nous*. » André Fosset, ministre de la Qualité de la vie, séance du 18 mai 1976, Sénat, p.1073.
>
> « *Nous devons rendre hommage aux associations qui, depuis des années, ont lutté pour qu'un texte soit enfin élaboré* » Michel Moreigne, PS, séance du 18 mai 1976, Sénat, p.1074.
>
> « *Que d'efforts, mon cher Ministre, il a fallu déployer dans nos associations pour obtenir, grâce, il faut le dire, à une véritable mobilisation de l'opinion, que les pouvoirs publics légifèrent*. » Edouard Bonnefous[1515], groupe de la Gauche Démocratique, séance du 18 mai 1976, Sénat, p.1075.

Edouard Bonnefous est par ailleurs le fondateur et premier président de l'Association française pour la défense de l'environnement contre les pollutions et nuisances créée en 1971. Cette dernière regroupe entre autres Roger Heim (vice-président) et Jean Dorst (membre du comité directeur). Le mouvement associatif est donc aussi un biais par lequel le cadrage porté par ces scientifiques peut diffuser.

Le député communiste Pierre Juquin n'hésite pas à mentionner le rôle des Amis de la Terre et de la Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature (FFSPN) :

[1514] Il est en effet à l'origine du Centre d'Etude Supérieur d'Aménagement de Tours.

[1515] Edouard Bonnefous, né en 1907 et mort en 2007 est un homme politique de centre gauche qui fut député de 1946 à 1958, sénateur de 1959 à 1986 et ministre à plusieurs reprises sous la IVème république. Il est à l'origine de la création de l'Association française pour la défense de l'environnement contre les pollutions et nuisances en 1971. Président à sa création, elle. Il est par ailleurs l'auteur de différents ouvrages traitant de la protection de l'environnement.

« *Les députés communistes, à cet égard, ont donc repris pour l'essentiel les amendements suggérés par la fédération française des sociétés de protection de la nature, que dirige mon ami et collègue universitaire François Ramade, ou encore par la société des amis de la terre, que préside mon ami René Dumont.* » Pierre Juquin (PC), séance du 22 avril 1976 (Assemblée Nationale), JO du 23 avril 1976, p.2048.

Tout comme lors des consultations sur le projet de loi organisées par l'administration de l'environnement durant lesquelles la FFSPN avait déjà pu exprimer certaines demandes auprès de l'administration en charge de la protection de la nature[1516], cette association de protection de la nature s'implique directement dans les débats parlementaires en proposant des amendements déjà rédigés.

Comme nous l'a confié un des membres impliqués dans l'activité de la FFSPN à l'époque, cette association créée en 1968 à la suite d'un « *appel à l'union de tous les protecteurs* »[1517] lancé par François Hüe, attaché au laboratoire d'ornithologie du MNHN et président de la Société Nationale de Protection de la Nature (SNPN), avait notamment pour but de peser sur les décisions à l'échelle nationale :

« *[…] finalement à l'époque la France étant très centralisée, il fallait pouvoir intervenir. Les protecteurs de la nature si on voulait intervenir, il fallait intervenir au niveau central. Et on s'est aperçu, bon j'étais à la SNPN, mais à la SEPANSO ou en Bretagne, on avait souvent les mêmes problèmes à résoudre mais on ne pouvait les résoudre que si on faisait pression, à l'époque [sur les] ministre de l'Agriculture ou ministre de l'Équipement, selon leurs intitulés, et qu'il fallait une synergie de nos actions.* » Entretien avec un ancien membre de la FFSPN, 25 novembre 2019.

Au sein de la FFSPN, ce sont Michel Brosselin[1518], Christian Garnier[1519], Christian Jouanin[1520] et Jean-Pierre Raffin[1521] qui se mobilisèrent auprès des parlementaires[1522]. N'ayant pu obtenir satisfaction au

---

[1516] Leurs revendications portaient notamment sur l'article 2 dont il souhaitait voir préciser :
« *- [la] nature des études à entreprendre, où devrait apparaître automatiquement l'évaluation chiffrée des conséquences négatives sur le patrimoine naturel des aménagements envisagés et l'évaluation du coût de remplacement de ces destructions*
- L'obligation de confier l'étude à un organisme indépendant du promoteur de l'aménagement
- L'obligation de la mise à disposition du public de cette étude avant décision
- Et, par conséquent, une réforme profonde de la procédure des enquêtes d'utilité publique. » Lettre de la FFSPN à Monsieur Servat, directeur de la Protection de la Nature du 22 novembre 1974

[1517] Courrier de la Nature n°8, 4ème trimestre 1968.

[1518] Né en 1936 et mort en 1980, il fut chargé de mission pour la projet MAR de l'UICN pour le littoral atlantique de 1965 à 1970. Il fut par ailleurs directeur scientifique de la Société Nationale de Protection de la Nature de 1970 à 1980.

[1519] Diplomé de Central et de Science Po Paris, il est le créateur en 1970 d'Éco-Projet®, le premier bureau d'études et de recherche français en aménagement, environnement, développement. Il fut impliqué dans la création de la FFSPN pour laquelle il occupera divers postes (secrétaire administratif (1968-1970 ; 1987), secrétaire aux relations extérieures (1979-1983), secrétaire scientifique (1975-1978), vice-président (1990-1993 ; 2002-2010), secrétaire général (1988-1989) et administrateur).

[1520] Né en 1925 et mort en 2014, il fut attaché au laboratoire d'ornithologie du Muséum National d'Histoire Naturelle. Il dirigea le bureau MAR de l'UICN, mis en place pour protéger les zones humides, et fut le vice-président de l'Union Internationale pour la Protection de la Nature de 1970 à 1975. Il fut notamment secrétaire général, vice-président et président de la Société Nationale de Protection de la Nature.

[1521] Né en 1937, il fut l'un des créateurs, en tant qu'enseignant chercheur en écologie à la faculté des sciences de Paris, devenue l'Université Paris VII, d'une des premières formations en écologie. Il deviendra entre autres, par la suite, président de la FFSPN.

[1522] Pour plus d'informations sur ces acteurs, voir Annexe 7.

terme des consultations interministérielles, ces militants associatifs rencontrèrent directement les parlementaires pour les convaincre de porter leurs amendements lors des débats parlementaires :

> « *Dans la phase finale, en 76, on s'était réparti les parlementaires à aller voir pour obtenir des amendements, pour obtenir telle et telle avancée par rapport au projet de texte. Moi je sais que par exemple j'avais été voir monsieur Pierre Juquin, pour lui vendre je ne sais plus quel amendement, […]. Très souvent monsieur Mesmin, parce que c'était le député de mon quartier dans le XVIème, qui a beaucoup fait d'ailleurs pour l'amélioration du premier texte […]. [regarde dans son agenda de 76] 76, avril, monsieur Mesmin, 21 avril 76, euh… Le 22 avril 76, à l'Assemblée Nationale. Alors qui j'avais été voir au sénat… Encore monsieur Mesmin, 28 avril rendez-vous Mesmin, euh… Ah voilà, c'est madame Edeline, sénatrice, 5 mai 76 à 11h30. Monsieur Vallon au sénat, rencontré avec Michel Brosselin le 16 mai, etc etc. Rendez-vous Mesmin, 28 mai 76, vous voyez… Là j'ai noté les rendez-vous que moi j'ai eu mais Brosselin en avait aussi et puis de temps en temps on faisait le point de ce qu'on avait dit les uns et les autres. Ça nous a énormément occupés*. » Entretien avec un ancien membre de la FFSPN, 25 novembre 2019.

On retrouve aussi des traces de ce lobbying de la FFSPN dans les archives du ministère de l'environnement. Un certain nombre de propositions[1523] furent par exemple envoyées au député Henri Duvillard (UDR), qui se chargea de les transmettre directement au ministre de l'Environnement dans une lettre datée du 10 juin 1975.

Ce sont autant de propositions qui seront discutées par la Commission de la production et des échanges à l'Assemblée Nationale. Nous verrons d'ailleurs qu'elles furent toutes intégrées dans le texte final à l'issu des débats parlementaires, et ce malgré la position défavorable de l'administration ou du gouvernement pour certaines d'entre elles[1524].

Comme le montre la liste des députés ciblés par les membres de la FFSPN – groupe communiste, groupe des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux ou de l'Union des Démocrates pour la République – c'est bien tout le spectre politique qui est ciblé par la FFSPN pour faire aboutir ce projet de loi.

La FFSPN ne fut pas la seule association de protection de la nature à peser sur le texte. On retrouve ainsi dans les archives du ministère de l'Environnement une contribution critique de

---

[1523] Le souhait de voir figurer le décret d'application de l'article 2 relatif aux études d'impacts dans le texte de loi, de mettre en place la même procédure que celle de création d'une réserve naturelle pour leur destruction ou la modification de leur état, de donner aux propriétaires la possibilité d'agréer leur terrain en réserve naturelle volontaire et de donner aux associations agréées la possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile.

[1524] Nous ne reviendrons pas sur les conflits autour de l'article 2 qui ont abouti au dépôt d'un dispositif bien moins ambitieux que ce qui avait pu être discuté au cours des négociations et que nous avons déjà décrit plus haut. En ce qui concerne les réserves naturelles volontaires, si Marcel Blanc, l'ancien DPN semblait favorable à leur création, la position de Jean Servat, DPN depuis 1973, reprend l'argument du ministère de l'Industrie (voir plus haut) : « *Sur le fond de la question, nous n'estimons pas souhaitable de retenir cette proposition qui tendrait à permettre la constitution d'un réseau de réserves naturelles volontaires agréées parallèle à celui des réserves dites officielles que nous mettons en place progressivement. Il est à penser que les moyens nécessaires à agréer puis à contrôler ce réseau ne seront pas mis à la disposition du ministère qui éprouve déjà les plus grandes difficultés à réaliser son propre programme des 100 réserves. […] Il est à craindre que les demandes qui nous seraient présentées soient trop souvent de circonstances, afin de s'opposer en particulier à la mise en œuvre de dispositions règlementaires (chasse, projets d'équipement, servitudes, etc…) touchant directement les intérêts privés. Nous en avons déjà quelques exemples. Telles sont les raisons qui justifient, à mon avis, l'opposition du gouvernement à la prise en considération de cet amendement.* » Lettre du 5 août 1975 du directeur de la protection de la nature à l'attention du cabinet du ministre de l'environnement.

l'association des Amis de la Terre sur la version de l'article 2 du projet de loi et des propositions d'amélioration[1525]. Les associations de protection de la nature et de l'environnement s'unirent donc pour tenter d'intégrer plus largement les préoccupations naturalistes et environnementales dans les décisions publiques d'aménagement du territoire.

Les scientifiques et membres des associations de protection de la nature participent donc autant à la diffusion des enjeux de protection de la nature qu'à leur mise en politique. Convaincus de l'importance de dépasser une vision trop restrictive de la protection de la nature qui serait uniquement basée sur la mise en réserve de territoires restreints ou sur la protection d'espèces rares ou menacées, ils souhaitent par ailleurs étendre les ambitions liées à la protection de la nature aux problématiques de l'aménagement du territoire. Les discussions et modifications apportées à l'article 2 du projet de loi, dont l'objet était bien d'intégrer les préoccupations d'environnement dans les projets d'aménagement[1526], illustre bien la réussite d'une telle entreprise.

4. Des parlementaires favorables à l'intégration des préoccupations naturalistes dans les décisions d'aménagement

Ce souhait de voir les problématiques de protection de la nature et plus généralement de l'environnement être intégrées aux décisions en matière d'aménagement du territoire n'est pas l'exclusivité de personnalités scientifiques comme Roger Heim ou Jean Dorst.

Comme nous avons pu le voir dans la Section 2, si le projet de loi fut retardé à partir du début des années 1970, c'est bien que l'administration en charge de l'environnement souhaitait, à travers ce qui est devenu l'article 2 du projet de loi, intégrer « *l'environnement dans le domaine de l'équipement* » [1527] . Néanmoins, l'arbitrage final du Premier ministre ne convainc pas les parlementaires de gauche comme de droite sur l'intention en la matière du gouvernement.

Pour Hélène Edeline, sénatrice communiste à l'écoute des propositions de la FFSPN (voir plus haut), c'est l'ensemble du projet de loi qui pâtit de la rédaction de cet article 2 telle qu'elle fut proposée par le gouvernement :

> « *Restrictif, ce projet de loi l'est parce que nous étions en droit d'attendre que la protection de la nature recouvre tout ce qui, sur le territoire national et ses abords maritimes, a trait aux équilibres naturels, alors qu'il ne concerne que les espèces animales ou végétales à protéger parce qu'elles sont en voie de disparition ou font l'objet d'un commerce. […] Oui, ce projet est restrictif parce que des espèces végétales qui ne sont pas en voie de disparition, continueront à être détruites*. » Hélène Edeline, PC, 1ère lecture au Sénat, séance du 18 mai 1976, Sénat, p.1077.

[1525] Les Amis de la Terre, 12 avril 1976. Observations sur l'article 2 du texte de la Commission de la production et des échanges relatif au projet de loi sur la protection de la nature (Fonds 20030379/3, Archives Nationales).

[1526] Le secrétaire d'État chargé de l'Environnement présente d'ailleurs l'article 2 dans des termes plus ambitieux que ne le laissait penser la rédaction finale du projet de loi : « *Nous voulons que tout projet d'aménagement du territoire et d'urbanisme tienne compte de l'environnement. Nous souhaitons protéger la faune, la flore, les sites, les paysages, les milieux naturels et instaurer un nouvel équilibre.* » Paul Granet, secrétaire d'État à l'environnement, séance du 22 avril 1976, AN, p.2037.

[1527] Rapport fait au nom de la Commission de la production et des échanges sur le projet de loi n°1565 relatif à la protection de la nature par René Nungesser (UDR), juin 1975, p.10 (Fonds 20030379/2, disponible aux Archives Nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine).

Le rapport de Roland Nungesser pour la Commission pointait pour sa part un article 2 « *dont la clarté et la précision ne sont pas les qualités premières* »[1528] et qui ne prévoyait « *aucune disposition concrète* »[1529]. L'application dépendait alors entièrement des « *bonnes intentions* » du gouvernement, ce qu'il ne manquait pas de dénoncer :

> « *[…] le Parlement étant simplement pris à témoin de ces bonnes intentions et prié de donner au Gouvernement un blanc-seing pour les mettre en œuvre par la voie réglementaire* » Rapport fait au nom de la Commission de la production et des échanges sur le projet de loi n°1565 relatif à la protection de la nature par Roland Nungesser, juin 1975, p.23[1530].

Certains parlementaires, dont Roland Nungesser (sur ce point, voir Hébrard, 1982) étaient bien conscients des vicissitudes qu'a connues l'élaboration de cet article en particulier[1531]. Conscients des rapports de force inégaux entre l'administration de l'Environnement et les ministères aménageurs lors des négociations interministérielles, certains parlementaires étaient méfiants quant à l'issue des négociations sur le décret d'application de l'article en question.

Ils proposèrent ainsi, conformément au souhait de la FFSPN[1532] mais aussi de l'administration en charge de l'environnement qui, comme l'indique Serge Hébrard (1982), avait communiqué les différentes versions de l'article 2 et du projet de décret aux membres de la Commission, de rétablir directement dans le texte de loi la mention à la réalisation par l'aménageur d'une étude d'impact. Une telle disposition ouvrait la porte à une intégration des considérations environnementales dans les décisions d'aménagement et à une prise en compte de la protection de la nature sur l'ensemble du territoire.

C'est bien en cela que cet article était pour nombre de parlementaires[1533], mais aussi membres des associations de protection de la nature, la « *pierre angulaire* »[1534] de cette loi. Un certain nombre de parlementaires, de gauche comme de droite, étaient en effet déjà bien conscients des limites d'une protection de la nature distinguant les territoires exceptionnels des territoires communs :

> « *On peut sauver les fleurs les plus rares de la flore alpestre ou les derniers aigles royaux, créer des parcs où tout est interdit alors que sitôt franchi le périmètre préservé tout est permis, mais si nous nous arrêtions à cela, ce serait, au bout du chemin, l'aveu d'une certaine impuissance à concevoir un monde où la vie domine au lieu d'être subordonnée*. » Claude Labbé, UDR, 1ère séance du 22 avril 1976, AN, p.2040.

[1528] Rapport fait au nom de la Commission de la production et des échanges sur le projet de loi n°1565 relatif à la protection de la nature par Roland Nungesser (UDR), juin 1975, p.22 (Fonds 20030379/2, disponible aux Archives Nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine).

[1529] *Ibid.*, p.23.

[1530] Fonds 20030379/2, disponible aux Archives Nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine.

[1531] « *Je ne crois pas trahir un secret en disant qu'avant d'arriver devant nous, il a dû franchir de nombreux obstacles administratifs et que, dans certains services, on ne souhaitait pas le voir- aboutir*. » Edouard Bonnefous, 1ère lecture Sénat, séance du 18 mai 1976, Sénat, p.1075.

[1532] On peut par exemple citer la précision d'un contenu minimal de l'étude d'impact ainsi que la mention de sa publicité obligatoire.

[1533] « *Cet article 2 constitue […] une disposition capitale du projet car il peut, si son application réussit, marquer une date importante dans la prise en compte des problèmes de l'environnement en France*. » Rapport fait au nom de la Commission de la production et des échanges sur le projet de loi n°1565 relatif à la protection de la nature par René Nungesser (UDR), juin 1975, p.11 (Fonds 20030379/2, disponible aux Archives Nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine).

[1534] Louis Mexandeau, PS, séance du 22 avril 1976, AN, p.2070.

« *De même que les zones piétonnes ne garantissent pas les droits du piéton qui est traqué dans tout le reste de la zone urbaine par des automobiles lancées à quatre-vingts kilomètres à l'heure, de même les petites zones naturelles, qui ont certes leur utilité, sont avant tout des alibis qui ne peuvent tenir lieu d'une véritable politique de la nature, laquelle doit concerner l'espace français tout entier. […] Je crains que nous nous donnions systématiquement bonne conscience en créant des réserves tandis qu'ailleurs la pollution, la « promotion » — c'est-à-dire la spéculation — l'accaparement auront libre cours*. » Louis Mexandeau, PS, séance du 22 avril 1976, AN, p.2059.

Si ces députés de droite comme de gauche sont donc bien en accord avec les principes de la protection de la nature, ils souhaitent les voir appliquer non pas seulement à des sites d'exception mais bien à l'ensemble du territoire. Les arguments naturalistes ont ainsi semble-t-il diffusé largement auprès des parlementaires.

Adrien Zeller, député du groupe des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, va, compte-tenu de la forme prise par l'article 2 du projet de loi, parler d'une politique « ponctuelle » de protection de la nature et avance des arguments que l'on retrouve aujourd'hui dans la politique menée en matière de trame verte et bleue :

« *A lire le texte de ce projet, j'ai retiré le sentiment qu'il était l'expression d'une politique de protection de la nature relativement ponctuelle. Il existe actuellement des parcs naturels, avec leur zone centrale et leur zone périphérique, et nous aurons demain les réserves naturelles. Tout cela est bien, mais il ne s'agit là que d'une série de taches protégées à des degrés divers sur la carte de France, je ne suis pas certain que cette conception de la protection de la nature soit vraiment la bonne. Dans les régions peuplées et urbanisées — je pense à ma province d'Alsace — une autre conception devrait être retenue, celle de la trame verte, d'un véritable réseau de vie, d'un espace naturel survivant et encerclant les zones urbanisées. La vie, en effet, ne peut pas se développer sur des taches, sur des îles. Elle ne se laisse pas couper en tranches. Ceux qui connaissent la politique de protection de la nature suivie dans les pays nordiques — Pays-Bas, Danemark, Suède — savent que cette conception de la trame verte a prévalu dans ces pays.* » Adrien Zeller, groupe des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, séance du 22 avril 1976, AN, p.2060.

En mobilisant le concept de trame verte plus d'une trentaine d'années avant sa mise en politique résultant des discussions du Grenelle de l'environnement, cette intervention dénote bien le souhait de voir se constituer une politique globale de protection de la nature.

L'attachement des parlementaires à cet article 2, sensibilisés par l'action des associations de protection de la nature et de l'environnement illustre bien le succès de la diffusion d'une vision plus globale de la protection de la nature qui devrait concerner l'ensemble du territoire. Compte-tenu des enjeux, la protection de la nature ne peut pas se limiter au rare ou à l'exceptionnel et doit concerner l'ensemble des décisions d'aménagement. Cette évolution favorable à l'environnement (pour plus de détails sur ce point, voir Hébrard, 1982) ne doit néanmoins pas faire oublier les antagonismes existants entre protection de l'environnement et développement économique.

5. Trouver les conditions d'une « croissance verte » : un casse-tête depuis les années 1970

Si la procédure de l'étude d'impact devait permettre d'évaluer les conséquences environnementales d'un projet, un tel dispositif ne résout néanmoins pas la question de l'arbitrage avec les variables socio-

économiques. En réalité, cet article 2 pose les mêmes problèmes que les articles concernant les réserves naturelles ou les listes d'espèces protégées : dans quelle mesure la protection de la nature, et plus généralement de l'environnement, doit-elle s'imposer à d'autres types de considérations d'ordre généralement économique et social ? C'est bien sur cette question pour le moins épineuse que portent en réalité les débats parlementaires.

Après les déclarations de principes des parlementaires lors de la discussion générale sur le texte concernant la nécessité de protéger la nature, l'heure est tout de même à la mesure lorsqu'il s'agit de discuter des dispositifs concrets de protection de la nature.

Les parlementaires de la majorité semblent craindre la portée subversive d'une telle problématique et cherchent à dépolitiser une question qui ne doit pas remettre le fonctionnement de notre système économique en question :

> « *Ce projet de loi doit être replacé dans le contexte d'une société qu'il faut sans cesse améliorer pour l'homme, en dépit des difficultés que suscitent les impératifs de la technique et du monde moderne. Il traduit une volonté d'éducation de l'ensemble de la nation qui doit reprendre contact avec la nature qui durant des siècles, a été la compagne aimée de nos pères et qui — on l'a déjà dit ici — depuis quelques décennies, hélas ! se détériore. Mais est-ce le fait du système économique ? Je ne le pense pas*. » Emmanuel Hamel, groupe des Républicains indépendants, séance du 22 avril 1976, p.2060.

> « *Qu'on ne transforme donc pas les problèmes d'environnement et d'écologie en des problèmes politiques !* » Guy Petit, groupe des Républicains indépendants, 1ère séance au Sénat, p.1080.

Si la discussion générale sur le texte dénonçait les méfaits de la production et de la croissance des « Trentes Glorieuses », une telle loi ne doit cependant pas remettre en cause les fondements du système économique mais plutôt trouver des adaptations qui permettront d'en assurer la continuité. L'opposition ne semble d'ailleurs pas non plus saisir l'opportunité que représentent les enjeux environnementaux dans le changement de modèle de société[1535]. Ce projet de loi s'inscrit donc avant tout, selon les mots du ministre de l'Environnement, « *dans le cadre d'une expansion légitime et indispensable de nos activités* »[1536]. Il n'est donc pas question de freiner la croissance mais de trouver les conditions pour une croissance économique qui tient compte des dimensions environnementales :

> « *La croissance dans le respect de l'environnement, tel est le nouveau défi qui se pose à notre génération*. » Pierre Vallon, non inscrit, Sénat, séance du 18 mai 1976, p.1067.

> « *Ce n'est pas là un « luxe » inutile, une marotte de scientifique ou un superflu pour gens aisés, mais bien une nécessité profonde car, loin de s'opposer, l'écologie et l'économie doivent se rejoindre pour coopérer*. » André Forens, groupe des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, séance du 22 avril 1976, AN, p.2046

Comment ne pas ici faire le parallèle avec les discussions plus contemporaines autour des promesses de « croissance verte »…

C'est d'ailleurs ici que la diffusion du cadrage scientifique développé à la même époque par des personnalités comme Jean Dorst auprès des parlementaires trouve ses limites. Si, comme nous

---

[1535] Notons tout de même sur ce point l'intervention d'Hélène Edeline, sénatrice communiste :
« *Seul un gouvernement qui s'attaquera à la loi du profit, un gouvernement issu du peuple de France sur la base du programme commun de la gauche, pourra prendre le chemin d'une véritable politique de l'environnement et de la qualité de la vie dont notre pays a besoin* » Hélène Edeline, PC, séance du 18 mai 1976, p.1077-1078.
[1536] M. André Fosset, ministre de la qualité de vie, JO AN 1ère séance du 22 avril 1976, p.2038.

l'avons vu, ce dernier est lui aussi convaincu de la possibilité de dépasser l'antagonisme entre exploitation et protection, ceci n'est possible qu'au prix de certaines contraintes, et notamment du respect de certains principes issus des sciences naturelles dans nombre de décisions d'aménagement et d'exploitation des ressources naturelles. Or, pour bon nombre de parlementaires, la protection de la nature ne doit pas imposer de nouvelles règles et ne doit pas contraindre les « activités humaines ».

6. Protéger sans contraindre : les parlementaires de la majorité au secours des « activités humaines »

6.1. Un plaidoyer pour la défense des activités humaines traditionnelles : une influence discrète mais présente des organisations du monde rural

C'est en effet lorsque les contraintes sur les activités humaines sont abordées que la protection de la nature pose finalement problème à un certain nombre d'acteurs et d'intérêts. De la part de la majorité, et au fur et à mesure de la discussion des articles, les discussions se transforment en un plaidoyer pour une protection de la nature non contraignante. De tels discours visent notamment à défendre le monde rural face à des règlements de « *citadins* » :

> « *Dans ce domaine [la protection de la nature], il faut réfléchir pour que la paysannerie puisse accomplir sa tâche de maintien de l'activité agricole sans être gênée par des règlements d'inspiration citadine égoïstes qui lui apparaissent parfois comme de véritables entraves dans l'exercice de la mission si noble des agriculteurs, jardiniers de la France, gardiens du terroir, protecteurs de la nature.* » Emmanuel Hamel, groupe des Républicains indépendants, séance du 22 avril 1976, AN, p.2063.

Ce même parlementaire s'inquiète d'ailleurs quelques temps plus tard de « *la masse de règlements et d'interdictions que nous introduisons dans notre droit dans le souci de protéger la nature* »[1537].

Devant ces inquiétudes, et comme face aux membres du CNCFS (voir Section 2), le gouvernement se veut rassurant sur ses intentions en la matière. Il s'agit avant tout de préserver une nature façonnée par l'humain dans laquelle il a toute sa place :

> « *Pour nous, la protection de l'environnement passe par la défense de la vie dans l'espace rural, une vie, d'ailleurs, rendue plus active. En effet, quels sont les meilleurs défenseurs de l'espace naturel, sinon les hommes qui y vivent, y travaillent et désirent conserver à leur environnement toutes ses qualités.* » André Fosset, ministre de l'Environnement 22 avril 1976, AN, p.2061.

> « *Je tiens à vous rappeler que toute la politique du Gouvernement, en ce qui concerne l'équilibre naturel, consiste à donner à l'homme une place privilégiée. […] Nous considérons que l'homme fait partie intégrante de l'écosystème.* » Paul Granet, secrétaire d'État à l'environnement, séance du 22 avril 1976, AN, p.2063.

[1537] Emmanuel Hamel, groupe des Républicains indépendants, séance du 22 avril 1976, AN, p.2084.

Les théories selon lesquelles, en l'absence de l'humain, « *la nature s'autodétruit* »[1538], vont bon train et un tel contexte conduit à l'adoption d'un certain nombre d'amendements visant à rassurer le monde rural[1539].

Ce fut par exemple le cas pour l'article 1 de la loi qui en plus de rappeler le caractère d'intérêt général que revêt la protection de la nature conditionnait aussi l'atteinte de ces objectifs au maintien des populations rurales. Fut ainsi ajouté en première lecture à l'Assemblée Nationale à cet article 1, sur un amendement proposé par Jacques Blanc, député des Républicains Indépendants, l'alinéa suivant :

> « *La réalisation de ces objectifs implique, en priorité, le maintien des populations locales dont l'existence et les activités contribuent d'une manière déterminante à enrayer tout processus de désertification* »[1540].

Il sera finalement modifié par la Commission des Affaires Culturelles du Sénat et adopté dans sa version définitive en première lecture au Sénat sous la forme suivante :

> « *La réalisation de ces objectifs doit également assurer l'équilibre harmonieux de la population résidant dans les milieux urbains et ruraux* »[1541].

Cette défense du monde rural se fait d'ailleurs parfois au détriment de l'ambition naturaliste du texte initial, comme dans le cas des réserves naturelles.

6.2. Une tentative de modifier fondamentalement l'objectif des réserves naturelles

La défense des « activités humaines », sans que ce terme ne soit d'ailleurs véritablement défini, conduit à l'adoption en première lecture à l'Assemblée Nationale, une nouvelle fois sur proposition du député Jacques Blanc, d'un amendement qui modifiait fondamentalement le principe des réserves naturelles. L'acte de classement devenait subordonné au « *maintien des activités traditionnelles de nature agricole, pastorale ou artisanale* »[1542]. Ceci conduisait dès lors à ne plus pouvoir réglementer, sur aucune zone, les pratiques susceptibles d'être défavorable au maintien de la faune ou de la flore.

C'est Roland Nungesser, encore une fois, qui prit position en faveur d'une vision plus naturaliste des réserves naturelles. Il rappela ainsi la position de la commission et les effets potentiellement délétères sur la nature qu'un tel amendement était susceptible de produire :

> « *Je tiens à rappeler que la commission saisie au fond était hostile à cet amendement dans la mesure où elle avait accepté, je le répète, l'amendement présenté par M. Blanc à l'article premier*[1543]*, amendement beaucoup plus général et qui ne risque pas de bloquer certaines*

[1538] « *Lorsque la densité de la population tombe au-dessous d'un certain seuil, la nature s'autodétruit*. » Jacques Blanc, groupe des Républicains Indépendants, séance du 22 avril 1976, AN, p.2043.
« *Puissé-je un jour être entendu ! Une forêt « morte » n'offre aucun intérêt. En revanche, une forêt « vivante » c'est-à-dire une forêt entretenue et faisant l'objet de coupes régulières, est un bienfait de la nature pour les citadins qui peuvent s'y promener*. » Bertrand Denis, groupe des Républicains Indépendants, séance du 22 avril, AN, p.2065.

[1539] A l'article 8 du projet de loi présentant les effets possibles de l'acte de classement d'une zone en réserve naturelle fut aussi ajoutée en première lecture l'alinéa suivant : « *L'acte de classement doit permettre le maintien des activités traditionnelles de nature agricole, pastorale ou artisanale* ».

[1540] Nouvel alinéa de l'article 1 du projet de loi adopté en première lecture à l'Assemblée Nationale.

[1541] Troisième alinéa de l'article 1 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

[1542] Amendement n°99 portant sur l'article 8 du projet de loi concernant l'acte de classement en réserve naturelle.

[1543]

procédures de classement, dans la mesure où il introduit une espèce d'exigence morale du maintien des activités traditionnelles de nature agricole, pastorale ou artisanale.
On ne peut pas à la fois prendre des mesures en faveur de l'environnement et introduire immédiatement après des dispositions pour freiner cette politique de protection de la nature. » Roland Nungesser, rapporteur de la Commission de la production et des échanges et membre du groupe Union pour la Défense de la République,

La Commission des Affaires Culturelles du Sénat reviendra néanmoins sur la rédaction de l'alinéa en proposant une position intermédiaire qui sera finalement inscrite dans la loi. Suite à ces modifications, l'acte de classement en réserve naturelle devait être « *établi en tenant compte de l'intérêt du maintien des activités traditionnelles existantes dans la mesure où elles sont compatibles avec les intérêts définis à l'article 16* »[1544]. Les arguments des naturalistes en faveur d'une protection de la nature parvinrent donc, sur ces territoires bien particuliers que constituent les réserves naturelles, à s'imposer vis-à-vis des revendications de ces parlementaires qui étaient très probablement les relais des organisations du monde rural, et notamment agricoles.

La crainte d'une protection de la nature trop contraignante s'étend aussi à d'autres secteurs qu'aux activités traditionnelles. Ce sont aussi les maires des petites communes que l'on ne doit pas « *décourager* » avec des documents « *techniques* » :

« *Imposer dans les P.O.S. [Plans d'Occupation des Sols] des études plus techniques, plus élaborées risquerait de décourager la bonne volonté des maires des petites communes. L'établissement d'un P. O. S. est une aventure périlleuse dans une commune de 1 500 habitants. Il ne faut donc pas imposer au maire trop de contraintes administratives. Le perfectionnisme clans les études d'impact pourrait conduire à bloquer toute initiative. Je crois qu'il convient d'être prudent. Le mieux risque en la matière d'être l'ennemi du bien.* » Jacques Blanc, séance du 22 avril 1976, AN, p.2068.

Mais c'est aussi le sacro-saint droit de propriété que la protection de la nature ne doit pas impacter :

« *Sous prétexte de protéger la nature, on ne doit pas s'attaquer au droit de propriété, on ne doit pas ruiner l'économie d'une région et entraver l'activité des hommes qui y vivent pour procurer un délassement aux touristes de passage pour quelques semaines. Il n'est pas certain, d'ailleurs, qu'en prenant, des mesures trop contraignantes, on protège la nature.* » Gabriel de Poulpiquet (UDR), séance du 22 avril 1976, AN, p.2057.

Si les débats ne modifièrent finalement qu'à la marge les dispositifs de protection de la nature *stricto sensu*, c'est-à-dire les réserves naturelles et les listes d'espèces protégées[1545], on ne peut pas en dire de même de l'article 2, et donc de la protection de la nature sur l'écrasante majorité du territoire.

6.3. L'« amputation » des dispositions ambitieuses de l'article 2 adopté par la Commission de la production et des échanges : éviter la « révolution »

Pour Serge Hébrard (1982, p.279), les débats parlementaires n'auront, sur l'article 2 concernant l'encadrement des projets d'aménagement, « *procédé qu'à des amputations* » par rapport aux projet

[1544] Article 18 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.
[1545] A noter tout de même la disparition de l'alinéa de l'article 3 du projet de loi concernant les espèces protégées selon lequel « *Les dispositions du présent article [article 4 relatifs aux listes d'espèces protégées] peuvent être imposées à toutes personnes physiques ou morales, publiques ou privées* ». Amendement présenté par la Commission de la production et des échanges lors de la première lecture du texte à l'Assemblée Nationale, il est adopté sans discussion et avec l'aval du gouvernement. Nous n'en avons cependant pas déterminé les réels effets juridiques. Voir Annexe 6 pour plus de détails.

de la Commission de la production et des échanges qui contenait pourtant « *des dispositions révolutionnaires* ».

C'est ainsi par exemple que les Plans d'Occupations des Sols (POS) furent exclus du champ d'application de l'étude d'impact. Pour le gouvernement, les POS constituaient déjà des études d'impact et les ajouter dans le champ de l'article 2 seraient redondant :

> « *[…] il faut savoir que les P.O.S. constituent en eux-mêmes une étude d'impact puisqu'ils doivent, au stade de leur élaboration, inclure un examen détaillé des conséquences sur l'environnement selon les procédures prévues par la loi portant réforme du code de l'urbanisme. Par conséquent, cette disposition, de toute manière, ne peut pas trouver sa place dans notre texte.* » André Fosset, ministre de la Qualité de la Vie, séance du 22 avril 1976, AN, p.2061.

Dans la version finale de l'article 2, la référence aux POS fut ainsi retirée au profit d'une référence plus vague de « document d'urbanisme », dont le champ serait discuté au sein de l'administration lors de la rédaction du décret d'application.

Si le champ d'application fut réduit, ce n'est pas la seule disposition qui fut retirée du projet d'article adopté par la Commission de la production et des échanges à la suite des débats parlementaires.

Les propositions visant à soumettre ces études d'impact à des commissions nationales et régionales censées contrôlées leur qualité furent toutes rejetées par le gouvernement. L'objectif était alors de faciliter l'instruction des dossiers :

> « *Il convient, en effet, d'éviter toutes causes supplémentaires de paralysie ou de lourdeur administrative. Il convient aussi d'éviter les coûts supplémentaires d'études successives*. » André Fosset, ministre de l'Environnement, séance du 22 avril 1976, AN, p.2038.

De la même manière, le souhait de faire étudier par l'aménageur des variantes à son projet fut aussi écarté (pour plus de détails sur la trajectoire de cet article au parlement, voir Hébrard, 1982, p.276-286).

Enfin, et malgré les propositions des parlementaires communistes[1546], les conclusions de ces études d'impact, même défavorables à l'environnement, n'auront finalement pas grand-chose de contraignantes pour l'autorité décisionnaire, le contrôle d'un tel dispositif reposant uniquement sur la publicité et la participation du public et des associations environnementales.

Au-delà des discours, la traduction des principes de protection de la nature sur l'ensemble du territoire ne s'est donc pas fait sans conflits. Contrairement aux dispositifs traitant des espaces protégés et espèces en dangers pour lesquels les débats n'ont pas traîné, la portée à accorder à la protection de la nature sur les territoires plus ordinaires s'est révélée source de débat. Ces discussions aboutirent à écarter les dispositions les plus ambitieuses en matière de protection de la nature mais autrement plus contraignante vis-à-vis des activités humaines. La position du gouvernement, résultant

---

[1546] « *[…] je suggère que les conclusions des études [d'impact] ainsi effectuées soient rendues contraignantes après discussion. […] En l'absence de contrainte, les études seront le plus souvent, des études "alibis"* » Pierre Juquin, PC, séance du 22 avril 1976, AN, p.2049.
« *Il faut tout à la fois que la loi rende obligatoires les études d'impact écologique […* et] *que les conclusions de ces études soient rendues contraignantes après discussion* » Hélène Edeline, PC, séance du 18 mai 1976, Sénat, p.1078.

très probablement des pressions des ministères aménageurs pour amoindrir le texte, contribua à limiter la portée donnée à la protection de la nature sur les territoires plus ordinaires.

Nous rejoignons en ce sens l'idée de Pierre Lascoumes (1995) selon laquelle le droit de l'environnement est perçu à tort comme un droit protégeant unilatéralement la nature. Dans le processus même d'élaboration législative, il est finalement souvent plus question de limiter les entraves aux activités humaines que de chercher des solutions pour protéger efficacement la nature et son fonctionnement.

7. Conclusion : L'influence déterminante des associations de protection de la nature dans les débats parlementaires

Quels enseignements tirer de cette analyse du contenu et des effets des débats parlementaires sur le projet de loi relative à la protection de la nature ?

Ces débats nous semblent révélateurs de la diffusion et l'appropriation par les parlementaires des problématiques de protection de la nature telles qu'elles ont été cadrées par les scientifiques depuis la seconde guerre mondiale. Les éléments présentés dans cette section témoignent de l'activisme des associations de protection de la nature et de l'environnement dans la diffusion des thèses naturalistes auprès de certains parlementaires. Ces associations semblent finalement avoir pris le relai, dans cette seconde partie du processus d'élaboration législative, des fonctionnaires du ministère de l'Environnement qui avaient défendu le projet lors des négociations interministérielles et qui ne pouvaient ici agir que de façon officieuse auprès des parlementaires.

Au-delà de la reconnaissance du problème que pose la destruction de la nature pour le bien-être et même la survie de l'humanité, ce sont aussi les solutions proposées par les naturalistes qui sont reprises et défendues par certains parlementaires mobilisés en faveur de la protction de la nature. Ces derniers semblent en effet s'accorder sur le fait que la protection de la nature ne peut plus se cantonner à protéger des oasis de nature qui ne constituent, pour reprendre les termes de Roger Heim, que des palliatifs et qui ne font que retarder la crise à venir. Pour ce dernier, c'est bien sur l'ensemble des activités humaines qu'il s'agit d'agir pour qu'elles intègrent les principes de la protection de la nature.

L'article 2 du projet de loi constitue indubitablement une forme de mise en politique de ce dernier souhait. Si, comme l'indiquait déjà Serge Hébrard (1982, p.286), les études d'impacts telles qu'elles sont établies dans la loi sont loin de couvrir l'ensemble des activités ayant des impacts sur la nature comme avait pu l'appeler de ses vœux Jean Dorst (voir Chapitre 3), elles couvrent tout de même l'ensemble du territoire sur un certain nombre de projets d'aménagement et documents d'urbanisme définis par décret[1547]. La rédaction adoptée par l'Assemblée Nationale et le Sénat sur l'article 2 est bien le résultat du souhait et de l'action de certains naturalistes pour sortir la protection de la nature des seuls espaces protégés.

Néanmoins, ce succès ne doit pas occulter l'existence de clivages parmi les parlementaires en ce qui concerne la portée à accorder aux enjeux de protection de la nature. Les parlementaires, bien souvent de la majorité, furent les premiers défenseurs des « activités humaines ». On notera l'absence de précision quant à la nature de ces activités humaines qui rend difficile la justification de leur entrave pour protéger la nature. Même lorsque sont ajoutés les qualificatif d'« agricole », de « pastorale », de

[1547] Ces projets furent définis dans le décret d'application de l'article 2 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Pour une analyse des négociations autour de la rédaction de ce décret que nous ne traiterons pas, voir Hébrard, 1982.

« forestière » ou de « traditionnelle » à ces activités humaines, elles regroupent alors des pratiques si diverses que les entraver ou les favoriser nous renseigne pas ou peu sur les bienfaits d'une telle règlementation sur l'état de la nature. C'est pourtant bien cette crainte que soient entravées « les activités humaines », aussi destructrices que certaines d'entre elles puissent être, qui est souvent brandie pour limiter la portée de certaines mesures prévues par cette loi.

Dès lors, si protéger la nature fait consensus, la traduction en acte concret de tels principes finit par créer un certain nombre de tensions. L'arbitrage de ces tensions fut par ailleurs loin d'avoir toujours été favorable à la protection de la nature. La protection de la nature s'oppose parfois frontalement à certains intérêts d'organisations constituées du monde rural qui possèdent de nombreux relais au sein du parlement. Il est intéressant de noter que les dispositifs les plus contestés ne sont pas ceux liés à la protection d'espaces limités mais bien ceux dont la portée est globale. Une telle contestation n'est pas sans conséquence sur les orientations de la politique de protection de la nature que certaines forces tendent à confiner aux seuls espaces d'exceptions, à l'opposé des ambitions plus systémiques portées par les associations de protection de la nature et de l'environnement et de certaines personnalités du monde scientifique.

CONCLUSION

Reprenons le cadre d'analyse que nous avons développé en introduction de ce chapitre en distinguant premièrement l'analyse de l'ampleur des changements apportés par la loi de 1976 et deuxièmement les acteurs susceptibles d'avoir facilité ou au contraire freiné ce changement.

Intéressons-nous aux quatre dimensions interdépendantes d'un changement de politique publique (i.e. orientation, acteurs, règles institutionnelles, instruments) identifiées par Patrick Hassenteufel (2011). Pour tenter de mesurer les changements apportés par la loi de 1976, nous nous appuierons sur les conclusions apportées par nos chapitres 4, 5 et 6 sur la manière dont fut mise en œuvre la politique de protection de la nature depuis 1946 et la création du CNPN.

En matière d'orientation de la politique publique, plusieurs dynamiques sont à l'œuvre. Le changement le plus profond sur lequel nous avons insisté tout au long de ce chapitre réside dans l'intégration des préoccupations de protection de la nature dans les procédures d'aménagement du territoire, et notamment dans les projets d'équipement. Avec la création de l'obligation, pour les aménageurs, de procéder à une étude des impacts sur la nature de leurs projets, une étape est franchie dans l'intégration des principes de la protection de la nature sur l'ensemble du territoire national.

Si les experts du CNPN étaient déjà parvenus, avec d'autres institutions comme le Service de Conservation de la Nature du MNHN[1548], à défendre ponctuellement les considérations naturalistes dans la conduite des projets d'aménagement[1549], la loi de 1976 vient systématiser la prise en compte des impacts sur l'environnement tout en créant un dispositif nouveau qui redistribue les responsabilités en la matière.

Bien que les membres du CNPN aient contribué à élaborer les premières méthodes destinées à pallier les impacts de ces projets d'aménagement sur la faune, la flore et les milieux naturels, ils ne furent paradoxalement pas impliqués dans la procédure nouvelle des études d'impact. L'élaboration de ces dernières fut confiée aux aménageurs et le contrôle de la qualité de ces dernières devait être assuré par un service spécifique du ministère de l'Environnement, l'Atelier Central de l'Environnement. La manière dont ce changement d'orientation fut mis en politique contribua ainsi à spécialiser et finalement restreindre, mais pour un temps seulement[1550], l'action des naturalistes du CNPN aux seuls espèces et espaces protégés.

La création des études d'impact permit en parallèle au ministère de l'Environnement de s'insérer dans des procédures au sein desquels il était jusqu'alors exclu et de modifier les interactions existantes entre les acteurs en matière d'aménagement du territoire. En instaurant le principe selon lequel la protection des équilibres naturels, de la faune, de la flore et des milieux naturels est d'intérêt général, la loi légitime l'implication du ministère de l'Environnement dans la conduite des projets d'aménagement. On voit bien ici, à travers l'exemple de l'étude d'impact, l'interdépendance entre les

[1548] Le Service de Conservation de la Nature, créé en 1959 au Muséum National d'Histoire Naturelle, a joué un rôle d'appui au service de la DATAR, notamment dans le projet de l'aménagement de la côte Aquitaine (sur ce point, voir Charvolin, 2015). Dans ce dossier, Florian Charvolin (2015, p.73) considère que l'action du Service de Conservation de la Nature « *préfigure le développement des services scientifiques et des bureaux d'étude* » qui prendront une importance croissante à partir des années 1970, et notamment suite à la création du dispositif des études d'impact.

[1549] Sur ce point, voir Chapitre 6.

[1550] Il faudra attendre la fin des années 1990 pour que les membres du CNPN soient de nouveau impliqués dans les procédures d'aménagement du territoire avec la mise en place progressive de la dérogation à la protection des espèces (voir Chapitre 9).

quatre dimensions du changement que nous avons choisi de traiter, à savoir l'orientation, les acteurs, les règles du jeu institutionnel et les instruments.

En matière d'acteurs et de règles institutionnelles qui régissent leurs interactions, la loi de 1976 vient confirmer d'autres tendances déjà existantes. Comme nous l'avions vu dans les chapitres 2 et 3, des discours experts s'élaborent dès le lendemain de la seconde guerre mondiale pour légitimer et mettre en œuvre des mesures de protection de la nature. Or, la loi vient justement confirmer cette évolution en consacrant le rôle des scientifiques et des experts dans un certain nombre d'instruments qu'elle met en place.

En matière de réserves naturelles, comme nous aurons l'occasion de le voir plus en détail dans le chapitre suivant, les membres du Comité Permanent du CNPN sont chargés de définir l'intérêt scientifique d'un projet de réserve naturelle et de s'assurer que le règlement de la réserve est bien en adéquation avec les objectifs fixés. Les listes d'espèces protégées prévues à l'article 3 sont élaborées par des scientifiques et validés par les membres du CNPN.

Enfin, si la réalisation des études d'impact est confiée aux maîtres d'ouvrage, force est de constater que ces derniers vont devoir s'entourer d'un certain nombre d'une nouvelle catégorie d'experts au sein de bureaux d'étude pour espérer évaluer l'impact d'un projet sur les « *équilibres biologiques* ». Cette obligation contribue alors, dès les années 1970, à diversifier les producteurs d'expertise en matière de protection de la nature.

La loi de 1976 apporte enfin indubitablement un changement important en termes d'instruments. Comme nous avions pu le voir au cours des chapitres précédents (voir notamment Chapitre 2, 5 et 6), les acteurs impliqués dans la protection de la nature devaient généralement mobiliser des dispositifs existants pour adapter la mesure de protection de la nature aux contextes locaux (e.g. utiliser le règlement d'aménagement d'une forêt pour les forêts soumises, acquérir une parcelle face aux difficultés rencontrées par le classement en site ou en réserve naturelle). Avec la loi de 1976, ces mêmes acteurs sont désormais mieux outillés pour mettre en œuvre la politique publique de protection de la nature et pour s'adapter à chacun des contextes particuliers auxquels ils peuvent être confrontés.

Si, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, la loi de 1976 n'a probablement pas modifié fondamentalement la dynamique de création des réserves naturelles déjà en augmentation depuis la création du ministère de l'Environnement, elle a contribué à créer de nouveaux outils qui vont étendre les possibilités d'action des protecteurs de la nature. En plus des études d'impact, qui permettront de contester la réalisation d'un projet selon des critères écologiques, la loi institue les listes d'espèces protégées qui, par l'intermédiaire des arrêtés préfectoraux de protection de biotope, permettront d'agir par l'intermédiaire du préfet pour protéger un panel important de milieux naturels[1551]. Ce n'est

[1551] Comme nous le confiait l'un des architectes de la première liste d'espèces végétales protégées et ancien membre du CNPN, les espèces furent choisies pour pouvoir protéger le plus de milieux possibles : « *[…] avec Gérard Aymonin, botaniste membre du CNPN, on s'était arrangé, euh… A prendre, à envisager des cortèges d'espèces qui vivaient dans le même milieu et à en prendre une ou deux dans le cortège, parce que si on protégeait l'espèce, on protégeait le milieu donc les autres espèces, plutôt que de faire une liste. Alors ce qui était amusant, c'est qu'ensuite, par rapport à la liste nationale, on a du rajouter les listes régionales, qui venaient compléter le travail, et on a dit : "il faut être pragmatique, on ne peut pas mettre toutes les espèces de tels milieux qui sont importantes, on va prendre celle-ci, celle-ci et ça protégera par effet induit le milieu et les autres espèces, même si c'est pas nominalement celle qui est effectivement protégée"* » Ancien membre du CNPN ayant participé à l'élaboration des listes d'espèces protégées.

que par la suite que ces listes fourniront aussi l'outil déterminant dans l'implication du CNPN dans les procédures d'aménagement du territoire[1552].

Finalement, l'adoption de cette loi a consisté selon nous à systématiser et inscrire dans le droit des pratiques déjà existantes. Le bricolage de ces trente dernières années laisse place à des procédures cadrées et plus systématiques pour résoudre le problème de protection de la nature. Ceci a par conséquent permis de consacrer et populariser l'importance des enjeux de protection de la nature, permettant de légitimer l'action du ministère de l'Environnement en la matière.

Ces changements ne furent possibles que grâce à divers acteurs dont l'action permit la promulgation de la loi de 1976 relative à la protection de la nature. Intéressons-nous justement dans un second temps aux facteurs que nous avons identifiés pour tenter d'expliquer la dynamique du processus d'élaboration législative.

Premièrement, il convient de souligner que ce sont moins les données brutes sur l'état de la nature (e.g. disparition des espèces, urbanisation) qu'un contexte particulier qui explique l'émergence de ce projet de loi et son adoption sous sa forme finale. En fait, de telles données ne semblent pas encore être à la disposition de l'administration et des parlementaires. L'acquisition de ces données, et notamment les inventaires d'espèces et de milieux, est d'ailleurs fixée comme une priorité pour la politique de protection de la nature future.

Censées permettre un meilleur pilotage de la politique publique, les données sur la nature deviennent dès les années 1970 un problème à l'intérieur du problème. Dans un contexte dans lequel toute surexploitation mais aussi sous-exploitation de la nature[1553] est érigé en problème, les données sur la nature acquièrent un rôle central puisqu'elles doivent permettre de trouver le juste équilibre pour déterminer les conditions d'une « croissance qualitative ». Au sein de la politique de protection de la nature, c'est ainsi une vaste politique d'acquisition, de gestion et de traitement des données qui se met en place. Une évolution que l'inventaire des richesses du patrimoine naturel lancé dans les années 1960 préfigurait déjà.

L'adoption du projet de loi résulte en réalité d'un contexte institutionnel, social, médiatique et politique favorable. Légiférer sur la protection de la nature est déjà dans les esprits des scientifiques et de l'administration depuis les années 1960. Si les courants des problèmes et des solutions étaient déjà constitués et couplés, il ne manquait plus que l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité que seul un contexte plus favorable à l'adoption d'une loi pouvait entraîner.

Le tournant des années 1970 que nous avons décrit dans la première section fut probablement déterminant dans l'ouverture d'une première fenêtre d'opportunité. Au fil de l'importance que prennent les enjeux de protection de la nature suite, entre autres, aux mobilisations des associations de protection de l'Environnement et de la création d'un ministère dédié, le projet de loi est remis sur la table et le texte se pare peu à peu de nouveaux dispositifs encore plus ambitieux. Il faudra néanmoins attendre un contexte politique plus propice, permis à la fois par l'irruption des thématiques environnementales dans la campagne présidentielle de 1974 avec la candidature de René Dumont,

---

[1552] Voir Chapitre 9.

[1553] « *D'une manière générale, on doit admettre que toute surexploitation des ressources naturelles ou toute sous-utilisation de leurs potentialités constitue de façon directe ou indirecte, à court ou plus long terme, un obstacle ou du moins un frein au développement harmonieux des activités humaines sous toutes leurs formes*. » Environnement et réorientation de la croissance, rapport de la sous-direction des études, de la statistique et du plan du ministère de l'Environnement et du cadre de vie, septembre 1978, p.54 (Fonds 19910319/82, disponible aux Archives Nationales).

mais aussi par le souhait de Valéry Giscard d'Estaing de rompre avec la bipolarisation de la vie politique française en lançant une série de réforme sur des sujets plutôt porté par les gauches (Richard, 2005).

Ces dispositifs sont d'abord portés et défendus par les représentants du récent ministère de l'Environnement, qui peuvent s'appuyer sur la légitimité offerte par l'appui d'institutions et de personnalités scientifiques. Ces *policy entrepreneurs* se mobilisent pour obtenir des arbitrages favorables face à des acteurs véto puissants constitués par les représentants des ministères aménageurs. Ces derniers tentèrent de détricoter les mesures les plus ambitieuses proposées par les *policy entrepreneurs* et de confiner les négociations à l'enceinte de l'administration au sein de laquelle ils obtiennent généralement gain de cause. En raison de l'influence de ces acteurs véto, le projet de loi final restait bien en-deçà des espérances portées par les fonctionnaires du ministère de l'Environnement et les associations de protection de la nature.

Les débats parlementaires furent néanmoins l'occasion de peser de nouveau sur les dispositifs de la future loi, en dehors cette fois-ci de l'enceinte feutrée des négociations interministérielles. Les associations de protection de la nature se mobilisèrent activement auprès de parlementaires qui se firent le relai de nombreuses revendications ambitieuses concernant la portée à accorder au problème de la protection de la nature. En dépit des positions gouvernementales résultant probablement des pressions des ministères aménageurs, les débats parlementaires aboutirent à restaurer les ambitions portées par les naturalistes sur l'encadrement des projets d'aménagement. Ils parvinrent en parallèle à limiter le contre-feu organisé par les associations du monde rural visant à limiter les contraintes sur les activités traditionnelles, qu'elles soient destructrices ou non.

L'adoption des dispositions ambitieuses du projet de loi fut favorisée par le contexte politique particulier. Comme nous l'avons vu, la majorité présidentielle centriste souhaitait engager des réformes dans des champs traditionnellement acquis à la gauche, comme semble-t-il celui de l'écologie. D'autre part, la majorité fragile du président à l'Assemblée Nationale profite au texte et à l'action du député de l'Union des Démocrates pour la République, Roland Nungesser, pour faire plier la position gouvernementale sur un certain nombre de points. Dès lors, ce fut bien souvent la position des Commissions saisies au fond, au détriment des positions plus mesurées du gouvernement, qui fut adoptée par les parlementaires.

En ce qui concerne le contexte économique, il est difficile d'évaluer son influence dans la trajectoire du texte. S'il est possible que la crise de 1973 ait ralenti son adoption et favorisé l'opposition des ministères aménageurs dans l'édiction de nouvelles contraintes sur leurs activités, il est tout à fait probable que de tels désaccords auraient été tout aussi importants sur un texte proposé avant la crise pétrolière. Nous avons vu dans le chapitre précédent la levée de bouclier de certains aménageurs, et notamment de la part de la direction des Routes, contre un encadrement naturaliste de leurs projets d'aménagement[1554]. Convaincues du bien fondé de leurs actions et cherchant à défendre leur position, les administrations sectorielles s'adaptent difficilement à l'apparition de contraintes qui leur sont imposées par un ministère nouvellement créé.

Alors, succès ou encadrement du cadrage naturaliste ? S'il est indéniable que la protection de la nature est sortie du seul domaine scientifique et des espaces protégés, force est de constater que les conséquences souhaitées par les naturalistes ne furent pas à la hauteur de leurs ambitions, notamment concernant le dispositif clé de cette loi, à savoir les études d'impact.

Pour Serge Hébrard (1982, p.743-744), six ans après la promulgation de la loi et cinq ans après la publication de son décret d'application, les études d'impact étaient encore « *souvent sommaires et*

[1554] Voir Chapitre 6.

superficielles », faisant le plus souvent office pour le projet en question d'un plaidoyer reposant sur « *des lacunes délibérées, des assertions erronées, des impacts ignorés* ». Les moyens fournis à l'Atelier Centrale de l'Environnement ne permirent pas de contrôler systématiquement leur qualité. Ces études d'impact faisaient donc le plus souvent office de formalité en lieu et place des objectifs qu'on leur avait fixé de participer à la conception, l'information et la décision en matière d'aménagement du territoire.

Quelques années plus tard, l'article publié par Roger Cans dans *Le Monde* le 10 juillet 1986 illustre encore le lot de déceptions apportées par une généralisation de la protection de la nature sur l'ensemble du territoire :

> « *La France a connu une révolution le 10 juillet 1976, lorsque les députés unanimes ont adopté la loi "relative à la protection de la nature". Dix ans plus tard, cette "révolution tranquille", comme l'appelait Michel d'Ornano, alors ministre de l'Environnement, ne fait plus l'unanimité. Ceux qui la redoutaient le plus - industriels et aménageurs - la jugent aujourd'hui "excellente". Ceux qui sont chargés de l'appliquer se disent "désarmés". Quant aux protecteurs de la nature, qui plaçaient dans cette loi les plus grands espoirs, ils se partagent entre "déçus" et "impatients"* » Roger Cans dans Isabel Boussard (1997)

La mise en œuvre de l'article 2 semble ainsi plutôt pencher pour une concession volontairement limitée accordée aux protecteurs de la nature dans un contexte dans lequel il apparaissait de plus en plus difficile de n'accorder aucune attention à l'environnement et à la nature.

Le chapitre suivant nous donnera l'occasion de mesurer concrètement le changement apporté par la loi de 1976 sur un autre instrument d'action publique, celui des réserves naturelles.

Chapitre 8 : La politique de création des Réserves Naturelles (1971-1985) : un outil règlementaire négocié et adapté au cas par cas

INTRODUCTION

Comme nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, la loi de 1976 relative à la protection de la nature[1555] introduit un certain nombre de changements en matière d'orientations, d'acteurs, de règles du jeu institutionnel et d'instruments. Constitue-t-elle pour autant un véritable tournant dans la manière dont la politique de protection de la nature va être mise en œuvre ? C'est à cette question que nous allons tenter de répondre tout au long de ce chapitre à travers une analyse de l'évolution de la mise en œuvre de la politique de création des réserves naturelles.

L'étude de l'élaboration législative qui nous a occupée tout au long du chapitre précédent est loin d'être suffisante pour mesurer un changement dans l'action publique. Les évolutions que nous avons identifiées à partir des dispositions contenues dans la loi de 1976 ne présagent pas nécessairement des effets sociaux, économiques ou environnementaux qu'ils sont susceptibles d'entraîner. Prenons par exemple la création de nouveaux instruments d'action publique. Comme le rappelle Charlotte Halpern et al. (2014, p.39), ces instruments « *sont susceptibles d'avoir des effets, mais les usages et les résistances peuvent complètement changer la donne et les transformer* ».

La multiplicité des échelons intermédiaires (Pressman et Wildavsky, 1984), une formulation floue de la décision et une mise en œuvre localisée (Padioleau, 1982), un manque de moyens (Hassenteufel, 2011, p.102-103), l'autonomie plus ou moins grande accordée aux *street-level bureaucrats* (Lipsky, 2010 [1980]), les liens et rapports de force de ces agents avec le public cible (Lascoumes et Le Bourhis, 1996) sont autant de facteurs susceptibles de créer une évolution entre la phase d'élaboration d'une politique, durant laquelle sont théoriquement assignés les objectifs et les moyens à déployer pour les atteindre, et la mise en œuvre au concret d'un instrument d'action publique. La phase de mise en œuvre recèle toujours une multitude de choix et de décisions susceptibles de redéfinir les contours voire la « substance » des orientations initiales (pour plus de précisions, voir Hassenteufel, 2011, p.98-110).

Compte-tenu de l'impossibilité d'analyser concrètement la mise en œuvre de l'ensemble des dispositifs créés ou réformés par la loi de 1976, nous avons fait le choix de suivre un instrument en particulier, celui des réserves naturelles. Le choix de cet instrument était intéressant à plus d'un titre.

Premièrement, comme nous l'avons vu depuis le début de cette thèse, les réserves naturelles constituent un instrument emblématique de la protection de la nature. Créées de manière plus ou moins informelles et sous des formes variées depuis le XIXème siècle, elles ont peu à peu acquis leur place au sein de l'action publique. D'abord institutionnalisées sous forme de site à caractère scientifique[1556], elles deviennent un instrument d'action publique à part entière avec la réforme de la loi sur les sites de 1957[1557]. Les chapitres précédents, au sein desquelles nous avons retracé les pratiques destinées à mettre en œuvre ces réserves, nous permettent d'avoir un recul nécessaire pour mesurer le changement induit par leur réforme de 1976.

[1555] Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

[1556] Le caractère « scientifique » peut en effet être invoqué pour classer un site depuis la loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

[1557] Les réserves naturelles définies dans la loi n°57-740 du 1er juillet 1957 complétant la loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque avait pour objectif « *la conservation et l'évolution des espèces* » (J.O.R.F. du 2 juillet 1957, p.6530).

Deuxièmement, la mise en œuvre des réserves naturelles nous permet de nous intéresser à une dimension particulière du changement mise en évidence dans le chapitre précédent, celle de la place croissante accordée à l'expertise, et en l'occurrence aux experts scientifiques, dans la mise en œuvre des politiques publiques de protection de la nature.

En instituant dans la loi le caractère d'intérêt général que constitue la protection des « *équilibres biologiques* »[1558], concept issu du champ scientifique[1559], et en consacrant certaines notions comme celle d'« *intérêt scientifique particulier* »[1560], la loi entérine le recours au jugement scientifique pour fonder un certain nombre de décisions (e.g. espèces à inscrire dans les listes d'espèces à protéger, mesure des conséquences d'un projet d'aménagement sur les milieux naturels et plus généralement sur l'environnement).

Or, de tels changements ne sont pas sans conséquences sur les rapports de force qui peuvent exister entre les différents groupes sociaux concernés directement ou indirectement par les politiques de protection de la nature. Dans notre cas, l'inscription dans le droit de tels dispositifs contribue à distinguer et légitimer l'action d'une catégorie particulière d'acteurs qui, par le caractère scientifique des connaissances qu'ils possèdent, acquiert une place privilégiée dans le processus de mise en œuvre de l'action publique.

Concrètement, cette reconnaissance du rôle des scientifiques dans la mise en œuvre des réserves naturelles se traduit par la centralité acquise par le CNPN dans la procédure de création des réserves naturelles. Si, dans le dispositif de 1957, le CNPN partageait les prérogatives du classement en réserve naturelle avec la Commission Supérieure des Sites, il acquiert à partir de 1976 l'exclusivité de l'expertise en matière de réserves naturelles désormais qualifiées de « nationales ».

Si, comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, les naturalistes du CNPN appuyaient déjà l'administration en matière de protection de la nature, il devient un interlocuteur privilégié de l'administration pour mettre en œuvre la politique de création des réserves naturelles. Comme nous aurons l'occasion de le montrer dans la suite, il est en effet consulté à deux reprises avant la création d'une réserve naturelle. Ce renforcement du rôle du CNPN s'est aussi accompagné d'une réforme de sa composition dont il s'agira de mesurer les effets.

L'étude de la mise en œuvre des réserves naturelles nous fournit ainsi l'opportunité d'analyser concrètement les effets de la promulgation de la loi de 1976 et de ses décrets d'application et plus généralement les effets qu'un texte de loi peut produire sur des pratiques pré-existantes. Nous serons pour cela aussi attentifs aux *outputs* de la politique de création des réserves naturelles (i.e. évolution de la dynamique de création) qu'à l'évolution des modalités de mise en œuvre de ces espaces protégés (e.g. rôle du CNPN, impact des connaissances scientifiques, conflits autour de leur création).

Pour mesurer ces changements, nous débuterons ce chapitre par une section permettant de contextualiser la période que nous étudions dans ce chapitre. Cette section sera divisée en trois parties relativement distinctes. Dans un premier temps, nous reviendrons sur les rapports de force qui gouvernent les relations entre l'État et le système politico-administratif local sur la période que nous avons étudié. Les réserves naturelles constituent un instrument d'action publique règlementaire piloté par l'État, et en premier lieu le ministère de l'Environnement, mais dont les conséquences sont directement perceptibles à l'échelle locale. Leur mise en œuvre fait ainsi intervenir différentes échelles de gouvernance dans une période où les relations entre l'État et le local se reconfigurent. Nous

[1558] Article 1er de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.
[1559] Voir Chapitre 1.
[1560] Article 3 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

essaierons de déterminer les facteurs qui ont pu influencer la réussite de la mise en œuvre de cette politique publique de création de la nature. Dans un second temps, nous reviendrons sur l'instrument réserve naturelle et les changements apportés par la réforme de 1976. Nous en profiterons pour présenter plus généralement les résultats de la politique de création des réserves, pour montrer qu'une dynamique est déjà à l'œuvre avant cette réforme. Enfin, nous présenterons les évolutions issues de la loi de 1976 sur l'activité et la composition du CNPN. Nous verrons que le profil des experts naturalistes a sensiblement évolué depuis la période 1947-1976 pour intégrer les représentants d'associations de protection de la nature qui deviennent des acteurs incontournables de la mise en œuvre de cette politique publique. Ces éléments nous permettrons de mieux interpréter et contextualiser les résultats des deux sections suivantes.

Dans une deuxième section, nous essaierons d'évaluer l'influence de l'avis des membres du CNPN sur l'aboutissement des projets de réserve naturelle. Nous reviendrons pour cela dans un premier temps sur la notion d'« intérêt scientifique » que nous avons déjà essayé de définir empiriquement pour la période allant de 1947 à 1971. Impliqués dans une procédure d'expertise, les membres du CNPN contribuent à construire le sens d'une telle notion et à orienter la politique de création des réserves naturelles. L'analyse de cette construction sociale nous permettra de déterminer dans quelle mesure la loi de 1976, qui est venue préciser les objectifs poursuivis par la création des réserves naturelles et réformer la composition du CNPN, a pu avoir une influence sur les éléments de nature qui méritent d'être protégés. Dans un second temps, et à partir d'une analyse exhaustive de l'ensemble des projets de réserves naturelles présentés devant les membres du CNPN entre 1971 et 1986[1561], nous essaierons de mesurer le poids qu'a pu avoir cet « intérêt scientifique » dans la réussite de ces projets de réserve naturelle.

Comme on le verra dans cette deuxième section, les différents projets de réserve naturelle obéissent bien souvent à des logiques qui leur sont propres. C'est la raison pour laquelle nous examinerons différents cas d'étude, afin de mieux comprendre la manière dont l'avis des experts du CNPN pouvait influencer le processus de création de ces réserves. Ces cas d'étude permettent d'analyser plus finement la création de ces réserves naturelles depuis l'élaboration du dossier de création jusqu'au classement ou à l'abandon du projet. Ces projets, discutés au CNPN après 1976, constituent par ailleurs un moyen de mieux comprendre les évolutions de l'action publique en matière de création d'espaces protégés par rapport à nos cas d'étude sur la période antérieure[1562]. Ceci nous permettra aussi de mettre à jour un processus dans lequel les connaissances naturalistes et l'intérêt scientifique des projets de réserve sont requis mais loin d'être suffisants pour les faire aboutir. Dans un tel processus, nous verrons que le soutien des élus locaux, et ce avant même les lois de décentralisation de 1982 et 1983, constituait déjà un élément déterminant pour espérer faire aboutir un projet de réserve naturelle.

Les résultats de ces deux dernières sections ont inspiré la rédaction d'un point de vue publié dans la revue *Ecology Letters* (Chassé, Blatrix, *et al.*, 2020), d'un article intitulé « *Determining the location of protected areas: does scientific interest matter?* » (Chassé *et al.*, 2021) et d'un chapitre d'un ouvrage à paraître intitulé « *L'émergence du concept de « biodiversité » : changement de paradigme*

[1561] Rappelons ici que nous avons déjà traité l'activité du CNPN avant cette période dans les chapitres 5 et 6. La date de 1971 correspond à celle de la création du ministère de l'environnement mais aussi à l'accélération de la mise en œuvre de la politique des réserves naturelles. Celle de 1986 à la fin du mandat des membres du CNPN qui aura vu la création de plus de la moitié des réserves naturelles créées en France métropolitaine jusqu'à présent.
[1562] Voir Chapitre 5.

ou continuité dans l'action publique en matière de protection de la nature ? »[1563] et tiré d'une conférence sur l'histoire de la protection de la nature[1564]. Ce chapitre sera donc pour partie inspiré de ces publications.

Section 1. Quelques éléments contextuels sur l'action publique et la conduite de la politique des réserves naturelles

Pour tenter de répondre aux deux problématiques annoncées en introduction, c'est-à-dire analyser la place accordée à l'expertise dans la conduite de l'action publique en matière de réserve naturelle et identifier les facteurs déterminant les chances de succès des projets de réserve naturelle, c'est-à-dire à leur création, il s'imposait de revenir sur le contexte de la période étudiée (1971-1986).

Nous ne reviendrons pas sur l'état perçu de la nature que nous avons déjà décrit dans le chapitre précédent pour les années 1976 et 1977 (voir Chapitre 7, Section 1). Si les données sur la nature se sont très probablement affinées entre 1977 et 1986[1565], le rapport sur l'état de la nature que nous avons analysé nous a néanmoins donné une représentation des données disponibles pour la période d'intérêt. C'est à deux autres éléments auxquels nous allons prêter attention dans cette section et qui nous permettrons de mettre en perspective et commenter les résultats de la suite du chapitre.

Premièrement, nous reviendrons sur le fonctionnement de l'action publique sur les territoires et notamment les rapports de forces existants entre l'État, ses administrations et les collectivités locales. Le processus de création d'une réserve naturelle est le résultat de négociations à différentes échelles. Si la décision de création d'une réserve naturelle est prise à l'échelle centrale, un tel dispositif s'inscrit sur un territoire et peut venir modifier les pratiques de nombreux acteurs locaux en réglementant les pratiques agricoles, cynégétiques ou encore touristiques. L'aboutissement du processus de création d'une réserve naturelle est ainsi dépendant du système politico-administratif et des rapports de force existants entre les différents acteurs impliqués.

La période considérée dans ce chapitre (1971-1985), nécessite l'explicitation d'un certain nombre d'éléments pour bien comprendre le contexte dans lequel s'inscrit cette politique de création des réserves naturelles. A cheval avec les premières lois de décentralisation[1566], cette partie sera l'occasion de revenir sur l'état des relations entre l'État et le local telle qu'elle a été décrite dans la littérature (Crozier et Thoenig, 1975 ; Thoenig et Duran, 1996). Elle nous permettra par ailleurs de revenir sur les travaux portant sur le ministère de l'Environnement et son insertion dans un tissu administratif déjà « hyperoccupé » qui n'aura pas facilité son action sur les territoires (Theys, 1998).

[1563] Ouvrage actuellement en discussion au comité éditorial des Presses Universitaires de Rennes.

[1564] Colloque organisé par l'Association de l'Histoire de la Protection de la Nature et de l'Environnement intitulé « De la réserve intégrale à la nature ordinaire ». Le colloque a fait l'objet d'un enregistrement vidéo disponible à l'adresse suivante https://ahpne.fr/Enregistrements-video-du-colloque-De-la-reserve-integrale-a-la-nature-ordinaire, consulté le 21 août 2021.

[1565] Notons par exemple dans le rapport sur l'état de l'environnement de 1980 que nous avons eu l'occasion de consulter, l'existence de nouveaux indicateurs de pression, comme par exemple la superficie des terrains consommés par les permis de construire ou l'évolution des surfaces forestières incendiées entre 1971 et 1976, mais aussi de nouvelles données sur l'état de conservation des amphibiens et des reptiles à l'échelle de la France. Pour les mammifères, le rapport s'appuie sur des données du Conseil de l'Europe qui détermine à son échelle le degré de menace de 36 espèces. Pour les espèces botaniques, le rapport se fie toujours aux données de 1974 qui n'ont semble-t-il toujours pas été actualisées depuis le rapport sur l'état de l'environnement de 1976-1977.

[1566]

De manière général, ces éléments permettront de mieux comprendre les interactions et rapports de force entre les différents acteurs que nous aurons l'occasion d'observer dans des cas concrets de création de réserve naturelle que nous aborderons dans la troisième et dernière section de ce chapitre.

Deuxièmement, toujours dans l'objectif d'éclairer les sections qui vont suivre, nous reviendrons de manière détaillée sur le dispositif des « réserves naturelles ». Nous montrerons dans un premier temps que ces réserves ne constituent qu'un instrument parmi d'autres à disposition du ministère de l'Environnement pour protéger les milieux et les espèces de faune et de flore. Nous présenterons ensuite les particularités de cet instrument, dont les objectifs furent détaillés par la loi de 1976, et les différentes étapes de la procédure de création de ces réserves. Nous replacerons enfin la période étudiée dans la dynamique générale de création des réserves naturelles depuis 1957 jusqu'à aujourd'hui.

Au-delà des éléments de contexte nécessaire pour interpréter et comprendre les éléments présentés dans les sections suivantes, cette partie sera déjà l'occasion d'émettre quelques observations quant aux effets de la loi de 1976 sur la politique de création des réserves naturelles. Nous aurons ainsi l'occasion de voir, aussi bien concernant la procédure établie par la loi de 1976 que la dynamique de création de ces réserves naturelles, que la réforme du dispositif a surtout consisté à inscrire dans le droit des pratiques déjà bien établies depuis la création du ministère de l'Environnement au moins. Ces éléments viendront ainsi relativiser l'ampleur du changement apporté par la loi de 1976 sur la création des réserves naturelles.

Dans la troisième et dernière partie de cette section, nous analyserons un autre aspect du changement apporté par la loi de 1976, celui de la réforme de la composition du CNPN. Alors que son rôle de « conseil scientifique » de l'administration en matière d'espèces et d'espaces protégées fut renforcé par la loi, un décret vint modifier sa composition pour y intégrer, entre autres, des représentants des associations de protection de la nature, mais aussi, plus tardivement, des représentants du monde rural. Cette modification induit un changement du profil des membres du CNPN que nous avions déjà présenté dans les chapitres précédents (voir notamment Chapitre 2 et Chapitre 4). Il était nécessaire de détailler l'impact de ce changement pour en comprendre les potentiels effets sur la mise en œuvre de la politique des réserves naturelles dans laquelle le CNPN occupe une place particulière.

1. Action publique, politiques publiques environnementales et protection de la nature

1.1. 1971-1985 : Une période marquée par un tournant dans les relations entre l'État et la gestion publique territoriale

Rappelons tout d'abord que jusqu'à la fin des années 1970, les relations entre l'État, son administration et les collectivités locales fonctionne selon le modèle dit de la « régulation croisée » (Crozier et Thoenig, 1975 ; Duran, 2006). Bien que l'État ait la main mise sur la maîtrise de l'agenda, l'allocation d'argent, l'émission de règles juridiques ou le monopole de l'expertise, les élus locaux bénéficient de la légitimité politique qui leur permettent d'exercer une certaine influence sur l'action publique locale, et ce malgré l'absence de décentralisation avant les lois Defferre de 1982 et 1983. Certains de ces élus locaux, les notables cumulant des mandats locaux et nationaux, disposaient d'un positionnement stratégique à la croisée des filières bureaucratiques et politiques. A l'encontre des conceptions classiques d'un gouvernement « depuis Paris » (Duran, 2006), l'action publique alliait avant les années 1980 une « *définition centrale des normes réglementaires et techniques propres à chaque segment ou*

secteur d'activité à une mise en œuvre des politiques publiques fortement territorialisée » (Thoenig et Duran, 1996, p.581).

La période qui nous intéresse dans ce chapitre voit l'émergence de ce que Thoenig et Duran (1996) ont appelé l'« *institutionnalisation de l'action collective* » et le « *traitement territorialisé des problèmes* ». Les problèmes se complexifient[1567] et leur nature transversale nécessite une coopération plus étroite entre les segments administratifs et les collectivités locales. Les crises économiques, dès les années 1970, puis les lois de décentralisation à partir des années 1980, vont déstabiliser le monopole exercé par l'État sur la définition de l'intérêt général et de la mise en œuvre des politiques publiques et instituer tout au long de la période des changements structuraux importants sur la manière de conduire les politiques publiques.

La perte de centralité de l'État conduit alors à un élargissement de la scène politique : multiplicité des « propriétaires » de problèmes publics, financements croisés, alliances multiples. Pour Thoenig et Duran (1996, p.601), l'action publique se transforme et « *intervient pour l'essentiel par la formulation de politiques constitutives* », c'est à dire à travers l'élaboration de procédures collectives destinées à définir en commun les problèmes publics et leurs solutions.

Dans cette nouvelle configuration « sans leadership clair », les associations représentent souvent, notamment dans le cadre des politiques environnementales (sur ce point, voir par exemple Spanou, 1991), un partenaire privilégié grâce aux régulations externes, notamment judiciaires, qui vont être mises en place pour s'assurer de la bonne conduite des procédures édictées (Thoenig et Duran, 1996). Ce changement s'accompagne aussi, selon ces mêmes auteurs, d'un changement dans l'exercice du pouvoir avec « *une contrainte ou une coercition faible sur les assujettis des politiques qu'elle prétend traiter* » (Thoenig et Duran, 1996, p.602).

La période que nous étudions dans ce chapitre constitue donc une période de transition entre deux modèles de gestion publique territoriale distincts susceptibles d'influencer le devenir des réserves naturelles. Comme nous aurons l'occasion de le voir par la suite, les réserves naturelles constituent un instrument règlementaire à disposition du ministère de l'Environnement pour agir sur les territoires. Leur création fait donc à la fois intervenir à la fois le gouvernement, dans la décision de création de la réserve naturelle, l'administration centrale du ministère de l'Environnement, dans l'instruction des dossiers de réserves naturelles, mais aussi le système politico-administratif local lors des différentes consultations précédants la création de toute réserve.

Nos cas d'étude, que nous présenterons dans la troisième section de ce chapitre, nous permettrons de revenir sur cette périodisation des changements dans les relations entre l'État et le local. Comme nous aurons l'occasion de le voir, l'étude de la mise en œuvre de la politique de création des réserves naturelles suggère l'existence d'un pouvoir local susceptible de s'opposer à la volonté du centre avant les lois de décentralisation. Ce pouvoir local fut probablement d'autant plus puissant que la politique publique de protection de la nature était portée par un récent ministère de l'Environnement en manque de légitimité.

1.2. La faiblesse structurelle du ministère de l'Environnement

La création du ministère de l'Environnement est le résultat de l'agrégation d'un certain nombre de missions portées antérieurement par d'autres administrations. Sa création conduit ainsi à une réaffectation de certaines responsabilités auparavant sous la houlette des ministères de l'Industrie, de

[1567] Externalité, incertitudes non structurées… (Thoenig et Duran, 1996).

la Santé publique, de l'Intérieur, de l'Agriculture, de l'Equipement et des Affaires culturelles (sur ce point, voir Charvolin, 1993 ; Chevallier, 1999).

En ce qui concerne la protection de la nature, le ministère de l'Environnement hérita de la Direction Générale de la Protection de la Nature du ministère de l'Agriculture qui devint « *la structure administrative de base du nouveau ministère* » (Chevallier, 1999, p.30). La politique d'inscription et de classement des sites naturels, principal outil sur lequel s'étaient reposés les naturalistes pour protéger certains milieux naturels durant la période d'après-guerre, fut aussi transférée du ministère des Affaires Culturelles (voir Chapitre 4) au ministère de l'Environnement.

Son champ d'action n'est donc pas créé *ex nihilo* et le ministère de l'Environnement, comme toute création ministérielle, s'insère dans un milieu administratif déjà constitué qui le considère parfois comme « *un adversaire qu'il faut combattre* » en raison des transferts de responsabilité dont il a été le bénéficiaire (sur ce point, voir Chevallier, 1999, p.36).

Le transfert de ces nouvelles responsabilités ne s'est pas accompagné ni de la création d'un nouveau corps de fonctionnaires, ni même de services déconcentrés spécialisés dans le traitement des enjeux environnementaux (Chevallier, 1999).

La première administration territoriale mis en place à partir de 1971 avec la nomination des Délégués Régionaux à l'Environnement, constituait moins des services que des individus « *considérés comme des représentants du ministre lui-même* » (Le Bourhis, 2009, p.11). Bien souvent isolés et peu dotés, les Délégués Régionaux à l'Environnement n'ont obtenu que des résultats « *limités et très inégaux* » en matière de protection de l'environnement (sur ce point, voir Billaudot, 1991).

La création des Délégations Régionales à l'Architecture et à l'Environnement, associant à partir de 1978 les Délégués Régionaux à l'Environnement et les Conservateurs des Bâtiments de France, permis d'augmenter les effectifs territoriaux du ministère de l'Environnement. Néanmoins, cette création ne résout pas entièrement les nombreuses faiblesses dont faisait encore preuve cette structure (e.g. recrutement en dehors des grands corps, absence d'expertise propre, dépendance aux autres administrations). Selon Jean-Pierre Le Bourhis (2009, p.17), les bilans administratifs de la fin des années 1980 concluront à « *un relatif échec de l'activité de mission des DRAE* ».

Une telle situation plaça le nouveau ministère en situation de dépendance vis-à-vis des grands corps techniques des autres ministères (e.g. corps des mines, des Ponts-et-Chaussées, des Eaux et Forêts) qui mettent à disposition plus de fonctionnaire que le ministère de l'Environnement en possède (Billaudot, 1973, cité dans Chevallier, 1999). A ceci s'ajoute, durant les premières années, l'existence de peu de moyens financiers qui lui sont propres. Selon Jacques (Chevallier, 1999, p.34), « *le véritable budget de l'environnement provient des crédits dégagés par les autres ministères* ».

Par ailleurs, le monopole exercé par certains corps dans les domaines dans lesquels il avait acquis une responsabilité comme ceux des rejets industriels, de la ressource en eau ou des grandes infrastructures (Kessler, 1994 ; Lascoumes, 2018) contribuèrent à accentuer l'incapacité du ministère à influencer les pratiques des autres administrations sectorielles (Lascoumes, 1994 ; Le Bourhis, 2009).

Cette faiblesse structurelle du ministère de l'Environnement (voir aussi Theys, 1998) le conduit selon Françoise Billaudot (1991, p.334) à un « *rôle d'animation discrète, d'impulsion prudente et de coordination mesurée* ».

Ces différents facteurs entraînèrent une mise en œuvre relativement souple des instruments de type « *command and control* » dont le ministère se dote dans les années 1970. Leur application privilégient alors négociation des normes et compromis plutôt qu'application uniforme de la

règlementation (sur ce point, voir Lascoumes, 1994 pour les politiques de lutte contre les pollutions ; Szarka, 2003 pour les politiques cynégétiques ; Theys, 1998 pour une vision plus globale).

Probablement le résultat de ces faiblesses structurelles, le ministère de l'environnement aura plutôt mis l'accent sur la responsabilisation et la participation de la société civile (Theys, 1998), notamment du fait d'une forte proximité des associations[1568]ou la réforme de l'enquête publique en 1983 (Cans, 1994). Jusqu'à la création des DIREN, les associations de protection de la nature et de l'environnement soutiennent et parfois remplace l'action des services extérieurs faiblement pourvus (sur ce point, voir Lascoumes, 1994).

Etonnement, la plupart de ces résultats ne sont pas tirées des politiques de protection de la nature qui constitue pourtant le cœur de l'administration centrale de ce nouveau ministère. Ce chapitre sera donc l'occasion de discuter de cette faiblesse constatée du ministère de l'Environnement à l'aune de l'application de la politique publique de protection de la nature, et plus spécifiquement de la création des réserves naturelles.

2. Les réserves naturelles de 1971 à 1986 : caractéristiques, procédure et dynamique

2.1. La loi de 1976 et la création de nouveaux outils pour protéger les milieux

Nous souhaitions dans un premier temps resituer les réserves naturelles vis-à-vis des autres instruments à disposition du ministère de l'Environnement pour protéger certains milieux naturels ou espèces de faune et de flore.

Entre 1971 et 1976, le ministère de l'Environnement disposait de la législation sur les sites naturels, comprenant l'instrument « réserve naturelle » depuis 1957, et sur les parcs nationaux pour protéger certains espaces. A ceux-ci s'ajoutaient la possibilité de classer un territoire en parc naturel régional[1569]. Entre protection des paysages, du « caractère scientifique » d'un site, des espèces et de leur évolution, revitalisation du monde rural, valorisation du patrimoine culturel, « *repos des hommes* »[1570] ou encore tourisme, les objectifs propres à ces instruments sont variés et s'adaptent déjà à un certain nombre de situations différentes.

La loi de 1976 vint compléter ces différents dispositifs avec la réforme sur les réserves naturelles ainsi que la création des réserves naturelles volontaires et des arrêtés préfectoraux de protection de biotope. Nous ne nous attarderons pas sur la réforme des réserves naturelles, à laquelle nous nous intéresserons dans les sous-parties suivantes.

Sans chambouler les objectifs déjà multiples des instruments déjà à disposition de l'État pour protéger les territoires, ces nouveaux instruments permirent surtout à de nouveaux acteurs d'initier la protection de certaines zones et de s'impliquer dans la politique de protection des milieux naturels et des espèces de faune et de flore.

[1568] Pour Bettina Laville (2010), la proximité du ministère avec les associations sera à son sommet sous la présidence de François Mitterrand, notamment à partir de 1981 et de la grande consultation nationale lancée par Michel Crépeau, alors ministre de l'Environnement.
[1569] Notons qu'à partir de 1975, l'initiative de création de ces parcs est donnée aux régions (décret n°75-983 du 24 octobre 1975 relatif aux parcs naturels régionaux).
[1570] Décret n°67-158 du 1 mars 1967 instituant des parcs naturels régionaux.

Les réserves naturelles volontaires pouvaient ainsi être créées à l'initiative des propriétaires pour « *protéger, sur les propriétés privées, les espèces de la flore et de la faune sauvage présentant un intérêt particulier sur le plan scientifique et écologique* »[1571].

Les arrêtés préfectoraux de protection de biotope[1572] étaient pour leur part à l'initiative des préfets et avaient pour but de prévenir la disparition des espèces figurant sur les listes d'espèces protégées prévues par l'article 3 de la loi de 1976.

Notons par ailleurs le renforcement, à partir de 1976[1573] et 1977[1574] d'un dispositif initialement mis en place pour lutter contre l'urbanisation du littoral de la Provence et de la Côte d'Azur, les « périmètres sensibles ». Avec la création des Espaces Naturels Sensibles et la Taxe Départementale sur les Espaces Naturels Sensibles, les départements se dotent aussi à l'époque d'un fonds et d'outil de protection de certains espaces naturels[1575].

Il faudra attendre la loi de décentralisation de 1983, et notamment la possibilité pour les communes d'élaborer leurs Plans d'Occupation des Sols, pour que les communes disposent d'un outil qui leur soit propre et qui puisse potentiellement être utilisé pour protéger certains éléments naturels, bien que les préoccupations environnementales soient encore bien secondaires au sein d'un tel outil[1576].

Les années 1970 constituent donc une période d'outillage pour la protection des milieux dont les réserves naturelles ne sont qu'un instrument parmi d'autres. Elles obéissent néanmoins à des objectifs bien précis que nous allons décrire dans la partie suivante.

2.2. Objectifs et procédure de création des réserves naturelles : encadrer juridiquement des pratiques existantes depuis la création du ministère de l'environnement

Les objectifs fixés à la création des réserves naturelles par la loi n°57-740 du 1er juillet 1957 complétant la loi du 2 mai 1930 étaient relativement restreints puisqu'elles étaient seulement créées en vue « *de la conservation et de l'évolution des espèces* »[1577]. La protection des « milieux » ou des « équilibres naturels », concepts pourtant chers aux scientifiques de l'époque, n'étaient même pas mentionné.

La loi sur la protection de la nature est venue « *[définir] les motivations qui justifient la création des réserves naturelles, [préciser] les critères qui doivent présider à une telle création et en [étendre]*

[1571] Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (J.O.R.F. du 13 juillet 1976, p.4205).
[1572] Créé par le décret n°77-1295 du 25 novembre 1977 pris pour l'application des articles 3 et 4 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et concernant la protection de la flore et de la faune sauvages du patrimoine naturel français.
[1573] Loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.
[1574] Loi n°77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture.
[1575] Notons tout de même que ces milieux ont aussi un objectif d'« ouverture au public », ce qui n'en fait pas un outil exclusivement tourné vers la protection biologique de la nature qui demande dans certains cas, en fonction de la biologie des espèces, une restriction de cette ouverture au public.
[1576] Sur ce point, voir la conférence intitulée « *Le PLU, un outil de protection de la biodiversité ?* » donnée par Pierre Chassé dans le cadre du colloque « À quoi sert l'évaluation environnementale ? Pratiques, Enjeux et Perspectives » et revenant sur l'intégration progressive des enjeux de protection de la nature dans les documents d'urbanisme à l'échelle communale (consultable en ligne, http://www2.agroparistech.fr/podcast/Session-2-du-colloque-A-quoi-sert-l-evaluation-environnementale-Pratiques.html, consultée le 24 août 2021).
[1577] J.O.R.F. du 2 juillet 1957, p.6530.

largement le champ d'application »[1578]. La loi de 1976 stipule en effet le contexte dans lequel s'applique désormais la création des réserves naturelles :

> « *Des parties du territoire d'une ou de plusieurs communes peuvent être classées en réserve naturelle lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader.*
> *Le classement peut affecter le domaine public maritime et les eaux territoriales françaises.*
> *Sont prises en considération à ce titre :*
> *La préservation d'espèces animales ou végétales et d'habitats en voie de disparition sur tout ou partie du territoire national ou présentant des qualités remarquables ;*
> *La reconstitution de populations animales ou végétales ou de leurs habitats ;*
> *La conservation des jardins botaniques et arboretums constituant des réserves d'espèces végétales en voie de disparition, rares ou remarquables ;*
> *La préservation de biotopes et de formations géologiques, géomorphologiques ou spéléologiques remarquables ;*
> *La préservation ou la constitution d'étapes sur les grandes voies de migration de la faune sauvage ;*
> *Les études scientifiques ou techniques indispensables au développement des connaissances humaines ;*
> *La préservation des sites présentant un intérêt particulier pour l'étude de l'évolution de la vie et des premières activités humaines.* » Article 16 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (J.O.R.F. du 13 juillet 1976, p.4205).

Selon le premier rapport sur l'état de l'environnement publié en 1978, les réserves naturelles à créer poursuivaient désormais l'objectif de créer « *un réseau de réserves représentatives des principaux écosystèmes afin d'assurer la conservation d'un échantillonnage de nos ressources génétiques* »[1579]. Nous verrons néanmoins que les déterminants associés à la création des réserves naturelles avant 1976 n'ont pas été si différents de la période suivante (voir Section 2 de ce chapitre).

C'est probablement sur la procédure de création que la loi de 1976 a eu le plus d'effets, bien qu'elle soit en grande partie venue systématiser des pratiques existantes.

Le décret d'application des articles de la loi relative à la protection de la nature concernant les réserves naturelles fut publié en 1977[1580]. Ce dernier vint d'abord préciser le contenu du dossier à soumettre à enquête publique en ce qui concerne un projet de réserve. Celui-ci doit contenir « *une note indiquant l'objet, les motifs et l'étendue de l'opération* », « *un plan de situation* », « *les plans cadastraux et états parcellaires correspondants* », une « *étude sur les incidences générales et les conséquences socio-économiques du projet* » et enfin « *l'indication des sujétions et des interdictions*

[1578] Rapport à monsieur le Premier ministre du ministère de la Culture et de l'Environnement sur le décret pris pour l'application de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et concernant les réserves naturelles.

[1579] Secrétariat Général du Haut Comité de l'Environnement (1977), L'état de l'environnement, rapport annuel 1976-1977, tome 1, p.50.

[1580] Décret n°77-1298 du 25 novembre 1977 pris pour l'application de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et concernant les réserves naturelles (J.O.R.F. du 27 novembre 1977, p.5565). Il fut pris en même temps qu'un certain nombre d'autres décrets d'application, et notamment ceux sur la protection de la faune et de la flore sauvage, la réforme de la Commission Départementale des Sites et la réforme du CNPN que nous aborderons dans la partie suivante. Le décret d'application de l'article 2 de la loi relative aux études d'impact fut pour sa part publié en octobre 1977.

qui seraient imposées par le décret »[1581]. Ce dossier doit permettre de donner « *aux divers intéressés une information large et complète sur les objectifs poursuivis par le classement, les dispositifs règlementaires et les moyens nécessaires à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs* »[1582].

Si un tel dossier n'était pas requis avant la réforme, il semble en réalité être devenu la norme depuis les années 1960[1583], au moins concernant les rubriques sur l'intérêt de protéger le site et les règlementations à y édicter. La nouveauté réside plutôt dans l'étude des impacts socio-économiques du projet de réserve naturelle. Si les projets d'aménagement sont désormais soumis à une étude d'impact sur l'environnement, la réciproque devient aussi la règle. Selon les archives de l'élaboration du décret d'application, cet ajout serait le résultat des débats parlementaires durant lesquels « *les élus se sont préoccupés des conséquences des réserves sur l'agriculture et les activités économiques locales* »[1584]. On retrouve ici une nouvelle fois l'idée selon laquelle le droit de l'Environnement ne protège pas unilatéralement la nature mais constitue plutôt un moyen d'intégrer ces considérations dans les décisions (sur ce point, voir Lascoumes, 1995).

A partir de 1977, la procédure de création d'une réserve naturelle devient plus « *lourde et complexe* »[1585] en raison des exigences requises pour toutes les procédures restreignant le droit de propriété. Jusqu'alors, les réserves naturelles étaient créées par le ministre en charge de la politique des sites naturels selon une procédure adaptée décrite dans la loi de 1957 :

> « *[…] le classement est prononcé avec l'accord du ministre de l'Agriculture, sur proposition du conseil national de la protection de la nature en France et après avis des commissions départementales et supérieure des sites, perspectives et paysages.* » loi n°57-740 du 1er juillet 1957 complétant la loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (J.O.R.F. du 2 juillet 1957, p.6530)

A partir de 1971, c'est donc le ministre de l'Environnement qui est chargé de signer les arrêtés ou décrets de création en réserve naturelle.

En dehors de la consultation obligatoire des propriétaires, aucune autre procédure de consultation que celles mentionnées dans l'article de loi n'était donc requise. En pratique, et comme le montrent les décrets de création des réserves naturelles jusqu'en 1977, des consultations plus larges étaient bien souvent mises en œuvre. Un certain nombre d'actes mentionnent par exemple la réalisation préalable à la création de certaines réserves naturelles d'une enquête publique[1586]. D'autre part, certains actes mentionnent aussi la consultation d'autres acteurs qui ne sont pas explicitement

---

[1581] Décret n°77-1298 du 25 novembre 1977 pris pour l'application de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et concernant les réserves naturelles (J.O.R.F. du 27 novembre 1977, p.5565).

[1582] Rapport à monsieur le Premier ministre du ministère de la Culture et de l'Environnement sur le décret pris pour l'application de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et concernant les réserves naturelles.

[1583] Comme nous avons pu le voir dans le chapitre 5, les propositions de classement relevait avant les années 1960 de la seule mention d'un membre du CNPN, lors d'une de ses séances, de l'intérêt à protéger un territoire. D'une parole d'expert, on passe à l'établissement d'un dossier écrit.

[1584] Note sur le projet de décret élaboré par la DPN au sujet des réserves naturelles du 7 octobre 1976 (Fonds 20030379/7 produit par la direction de la nature et des paysages et contenant les dossiers de suivi de la loi de 1976 et notamment l'élaboration de certains de ses décrets d'application, disponible aux Archives Nationales).

[1585] *Ibid*.

[1586] C'est le cas pour les réserves naturelles de la Dune Marchand (Nord), du Bout du lac d'Annecy (Haute-Savoie), des sites contigus au Parc National des Ecrins (Hautes-Alpes), de l'étang noire (Landes), de Roque-Haute (Hérault), de Scandola (Corse), de l'étang de Cousseau (Gironde) et du Roc de Chère (Haute-Savoie).

mentionnés dans les textes[1587]. Il est par ailleurs très probable, à la vuedes résultats récoltés sur la période allant de 1946 à 1971 (voir Chapitre 5), qu'un certain nombre de consultations plus officieuses avaient déjà cours dans bon nombre de cas.

Le décret d'application de 1977[1588] et la circulaire adressée aux préfets pour l'application du décret[1589] vint systématiser et rendre obligatoire la consultation d'un certain nombre d'acteurs selon la procédure schématisée en Figure 32. Sauf dans les cas où les propriétaires auraient donné leur accord pour la création de la réserve naturelle, la réalisation d'une enquête publique est rendue obligatoire. D'autre part, la consultation des conseils municipaux est aussi rendue obligatoire. Si la circulaire précise que les projets doivent d'abord être présentés au préfet, en pratique, un certain nombre de projets seront directement adressés à la Direction de la Protection de la Nature qui instruit le dossier pour le compte du ministre de l'Environnement.

Seule la consultation de la Commission Supérieure des Sites est supprimée, alors que celle des Commissions départementales des sites, perspectives et paysages est conservée. Cette dernière est alors réunie en formation de protection de la nature[1590].

La nouvelle procédure vint aussi inscrire dans le droit la double consultation du CNPN. L'avis du Comité Permanent est bien requis avant toutes les autres consultations. Puis dans un second temps, l'ensemble des membres du CNPN sont invités à donner un avis sur le décret, et ce après que le projet ait été soumis à l'ensemble des consultations.

En ce qui concerne le contenu de l'instrument en lui-même, la loi de 1976 précisait désormais la nature des interdictions qu'il est possible d'imposer sur le territoire délimité par la protection :

> « *L'acte de classement peut soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire à l'intérieur de la réserve toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le caractère de ladite réserve, notamment la chasse et la pêche, les activités agricoles, forestières et pastorales, industrielles, minières, publicitaires et commerciales, l'exécution de travaux publics ou privés, l'extraction de matériaux concessibles ou non, l'utilisation des eaux, la circulation du public, quel que soit le moyen employé, la divagation des animaux domestiques et le survol de la réserve.* » Article 18 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (J.O.R.F. du 13 juillet 1976, p.4204-4205).

Une fois de plus, la lecture des actes de classement en réserve naturelle de la période s'étalant de 1971 à 1976 montre qu'il ne s'agit que d'une confirmation de pratiques déjà existantes sous la législation de 1957.

[1587] L'arrêté du 26 février 1974 portant création de la réserve naturelle marine de Cerbère – Banyuls-sur-Mer (Pyrénées-Orientales) fait mention de la consultation de l'Institut Scientifique et Technique des Pêches Maritimes. L'arrêté du 2 juillet 1974 portant création de la réserve naturelle de l'étang noir (Landes) mentionne l'avis du préfet des Landes.

[1588] Décret n°77-1298 du 25 novembre 1977 pris pour l'application de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et concernant les réserves naturelles (J.O.R.F. du 27 novembre 1977, p.5565-5568).

[1589] Circulaire n°3945 du 21 février 1978.

[1590] Un nouveau décret est venu adapter la composition de la commission départementale des sites pour ses missions relatives à la protection de la nature. Dans sa formation dite de protection de la nature sont adjointes « *deux personnalités désignées par le préfet sur la proposition des associations agréées qui exercent leur activité dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement* » Article 2 du décret n°77-1301 du 25 novembre 1977 pris pour l'application de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et concernant la commission départementale des sites (J.O.R.F. du 27 novembre 1977, p.5570).

Chacune des réserves créées avant 1976 possédait ainsi une règlementation qui lui était propre. La chasse pouvait être interdite dans certaines réserves (e.g. réserve naturelle de la Tourbière de Mathon[1591] (50)) et autorisée dans d'autres (e.g. réserve naturelle de l'étang Noir (40)[1592]). La pénétration dans le périmètre de la réserve pouvait être interdite (e.g. réserve naturelle de Saint-Nicolas-des-Glénan (29)[1593]), encadrée (e.g. réserve naturelle de la Dune Marchand (59)[1594]), ou autorisée (e.g. réserve naturelle de la Grande Sassière (73)[1595]). Les activités pastorales existantes pouvaient aussi continuer de s'exercer pour les ayants droit (e.g. réserve naturelle de la forêt de la Massane (66)[1596]) ou bien être réglementées[1597]. La règlementation des différentes activités susceptibles d'impacter les réserves naturelles se définissait ainsi au cas par cas, en fonction des milieux et des activités existantes.

Dans le contenu de l'instrument, le changement le plus important réside probablement dans la possibilité offerte au ministère de l'Environnement de passer des conventions avec « *les propriétaires des terrains classés, des associations régies par la loi du 1er juillet 1901, des fondations, des collectivités locales ou des établissements publics* »[1598] pour leur confier la gestion de la réserve. C'est d'ailleurs bien la problématique de gestion de ces réserves qui a motivé une telle réforme. Si rien n'indiquait qu'il n'était pas possible de procéder de la sorte sous la législation de 1957, cela vint probablement renforcer l'idée de gestion de ces espaces naturels. D'ailleurs, cette réforme induisit la rédaction systématique dans les actes de création d'un chapitre sur la gestion de la réserve, et notamment la création d'un comité consultatif. Si de tels comités pouvaient déjà être créés[1599], leur mention dans l'acte de classement devient la règle à partir de 1977.

Que cela soit dans les objectifs, dans la procédure ou dans les contours de l'instrument, la période allant de 1971 à 1977 n'est donc pas si différente de celle s'étalant de 1977 à 1985. La loi de 1976 vint inscrire dans le droit un certain nombre de pratiques existantes de la législation sur les sites. Un tel constat, qui tend à relativiser la portée des changements apportés par la réforme, est comparable en ce qui concerne la dynamique de création de ces réserves naturelles.

[1591] Arrêté du 26 septembre 1973 relatif au classement en réserve naturelle de la Tourbière de Mathon (J.O.R.F. du 26 octobre 1973, p.11512)

[1592] Arrêté du 2 juillet 1974 relatif au classement en réserve naturelle de l'étang Noir (J.O.R.F. du 11 juillet 1974, p.7248).

[1593] Arrêté du 18 avril 1974 relatif au classement en réserve naturelle d'une partie de l'île de Saint-Nicolas-des-Glénan (J.O.R.F. du 2 mai 1974, p.4675).

[1594] Arrêté du 11 décembre 1974 relatif au classement en réserve naturelle de la Dune Marchand (J.O.R.F. du 24 décembre 1974, p.12996)

[1595] Arrêté du 10 août 1973 relatif au classement en réserve naturelle de la Grande Sassière (J.O.R.F. du 13 septembre 1973, p.9984)

[1596] Arrêté du 30 juillet 1973 relatif au classement en réserve naturelle de la forêt de la Massane (J.O.R.F. du 12 août 1973, p.8801).

[1597] Dans le cas des réserves naturelles contigus au Parc National des Ecrins, le préfet, en accord avec le conseil municipal et après avis de la Chambre d'Agriculture pouvait fixer le nombre maximal de bovins, d'ovins et de caprins susceptibles d'être admis dans les alpages (décret n°74-540 du 15 mai 1974 classant en réserve naturelle des sites contigus au parc national des Ecrins, J.O.R.F. du 25 mai 1974).

[1598] Article 25 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (J.O.R.F. du 13 juillet 1976, p.4205).

[1599] Voir par exemple l'arrêté du 23 août 1974 portant création de la réserve naturelle dit « des Aiguilles Rouges » (J.O.R.F. du 4 septembre 1974, p.9201).

2.3. Une dynamique de création déjà bien engagée avant la loi de 1976 relative à la protection de la nature

La Figure 33 représente le nombre de réserves naturelles créées par an depuis la création de l'instrument réserve naturelle en 1957. Rappelons qu'avant la création du ministère de l'Environnement, la procédure de création de réserve naturelle n'aura été appliquée qu'à trois reprises (voir Chapitre 5 pour comprendre la manière dont étaient protégés les territoires d'intérêt biologique avant 1971).

Il est intéressant de noter que la réforme du dispositif permettant de classer les réserves naturelles n'a semble-t-il pas affecté la dynamique en matière de création. De 1971 à 1977, le ministère de l'Environnement classe un peu plus de quatre réserves naturelles en moyenne par an (4,29). De 1978, première année d'application du décret, à 1986, ce taux moyen de classement est tout à fait comparable (4,56). La création du ministère de l'Environnement, et plus généralement le contexte des années 1970 (voir Chapitre 7, Section 1), a probablement permis d'engager une dynamique favorable à la protection de la nature, avant même l'élaboration de la loi de 1976.

Les taux de classement plus importants de ces années, et notamment celui de 1974, sont probablement rendus possibles grâce à l'adoption en décembre 1973 par le Comité Interministériel d'Action sur la Nature et l'Environnement (CIANE) d'un programme prioritaire de 100 réserves qui permet de donner une impulsion certaine à la politique de création des réserves naturelles. Selon les informations récoltées dans le compte rendu des décisions du CIANE[1600], ce programme des 100 réserves aurait été établi à partir du pré-inventaire des richesses naturelles (voir Chapitre 5), du Programme Biologique International (voir Chapitre 3), d'études du Muséum National d'Histoire Naturelle menées dans le cadre des missions confiées par la DATAR (voir par exemple Charvolin, 2015), du bureau MAR[1601] de l'UICN et des propositions des associations de protection de la nature (SEPNB, SEPANSO, SNPN) et des Délégués Régionaux à l'Environnement (voir plus haut).

D'abord composé de 350 sites prioritaires pour le classement en réserve naturelle, la liste fut réduite à 100 en fonction d'un « *système de quantification des critères de classement* » prenant notamment en compte « *la valeur scientifique du milieu, la valeur esthétique, les menaces qui pèsent sur lui, etc…* »[1602]. Ce compte rendu ne détaille pas plus la méthodologie adoptée et nous n'avons pas trouvé d'éléments supplémentaires dans les archives du ministère de l'Environnement.

Ce programme fixe par ailleurs un certain nombre d'orientations concernant l'application de la politique de création des réserves naturelles.

Premièrement, elle distingue quatre types de réserves naturelles. Les premières sont celles dites « à vocation générale », « *implantées sur des territoires de superficie importante (plusieurs milliers d'hectares pouvant même dépasser 10 000 hectares)* »[1603]. L'objectif de ces dernières est de « *protéger un ensemble naturel souvent marqué par l'activité humaine, mais dont il convient de préserver les divers éléments de valeur scientifique, biologique et esthétique tout en mettant le mettant à la disposition du public pour son agrément, sa détente, son éducation et sa culture […]* »[1604]. Nous

[1600] Fonds 20080056/3 produit par la Délégation à la Qualité de Vie et contenant notamment les rapports et comptes rendus des réunions du CIANE, disponible aux Archives Nationales

[1601] Programme international de l'UICN lancé en 1962 pour protéger les zones humides.

[1602] Rapport sur une politique de création et de mise en œuvre de réserves naturelles présenté au Comité Interministériel d'Action pour la Nature et l'Environnement du 18 décembre 1973 (fonds 20080056/3, disponible aux Archives Nationales).

[1603] *Ibid*.

[1604] *Ibid*.

aurons l'occasion de suivre un de ces projets de réserve à vocation générale dans la troisième section de ce chapitre. Les autres types sont les réserves naturelles de flore, « dont l'intérêt botanique est prédominant », de faune sauvage, ayant pour but de protéger les espèces animales en voie de disparition – sont citées les espèces de mammifères, d'oiseaux, de batraciens et de reptiles – et les réserves dites « mixtes ».

Deuxièmement, la stratégie de classement privilégié est précisée. L'acquisition des terrains à classer « *ne doit pas être envisagé systématiquement* »[1605]. Bien qu'une dotation minimale soit prévue, il s'agira en premier lieu, pour les terrains n'appartenant pas déjà à l'État, d'obtenir l'accord du ou des propriétaires. Il pourra éventuellement être fait appel au Fonds Interministériel d'Action sur la Nature et l'Environnement « *à titre exceptionnel* » dans le cas d'une opération au caractère « exemplaire »[1606]. C'est donc la négociation avec les propriétaires qui est privilégiée.

Troisièmement, ces réserves naturelles ne doivent pas constituer « *des "musées" où tout est figé* » mais doivent être « *des lieux ou le public, les jeunes notamment, pourra observer la nature et ses composantes vivantes et, partant, les mieux connaître* »[1607]. Des aménagements de base doivent ainsi être prévus (e.g. centre d'information, sentiers balisés). A ceci s'ajoute la gestion de ces milieux et les moyens humains nécessaires à l'animation et l'entretien de ces réserves qui doivent être financés par diverses sources[1608]. On est donc loin de territoire « mis sous cloche » réservé à une élite et loin du « cliché protectionniste »[1609] dont fait souvent l'objet la politique publique de protection de la nature (Therville, 2013).

Enfin, le rapport finit par fixer des objectifs chiffrés en matière de création. Ce programme des cent réserves devait être atteint à la fin du VIIème plan, soit en 1980. Chaque année, entre 1974 et 1980, devait voir la création en moyenne de 15 réserves naturelles[1610]. En réalité, seules 40 réserves naturelles supplémentaires seront créées entre 1973 et 1980 et il faudra attendre 1996 pour que 100 réserves soient classées depuis 1973. Malgré la non atteinte de cet objectif, et comme le montre la Figure 33, la période que nous traitons bénéficie tout de même d'un taux de création relativement élevé par rapport aux années qui vont suivre.

[1605] *Ibid*.
[1606] *Ibid*.
[1607] *Ibid*.
[1608] « *Il est indispensable que les charges de gestion soient assumées par l'État, le concours financier des collectivités locales ou de toute autre organisme scientifique ou du mécénat étant systématiquement recherché*. » (Rapport sur une politique de création et de mise en œuvre de réserves naturelles présenté au Comité Interministériel d'Action pour la Nature et l'Environnement du 18 décembre 1973 (fonds 20080056/3, disponible aux Archives Nationales)).
[1609] Clara Therville (2013, p.15), auteure d'une thèse sur les réserves naturelles et les liens qu'elles entretiennent avec le territoire, utilise la notion de « cliché protectionniste » pour faire référence à « *la généralisation de cette vision préservationniste à toute aire protégée : les activités humaines, et par extension l'homme, sont une menace pour la nature, il convient de les exclure et seule une élite restreinte et éclairée mettra en place et accèdera à des réserves intégrales, des espaces exceptionnels "mis sous cloche"* ». Nous souscrivons tout à fait à l'idée selon laquelle l'approche protectionniste de la protection de la nature aurait bien plus à voir avec un « cliché » plutôt qu'une réalité.
[1610] Le plan indicatif envisageait respectivement pour les années 1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979 et 1980 la création de 13, 12, 14, 14, 16, 16 et 16 réserves (Rapport sur une politique de création et de mise en œuvre de réserves naturelles présenté au Comité Interministériel d'Action pour la Nature et l'Environnement du 18 décembre 1973 (fonds 20080056/3, disponible aux Archives Nationales)).

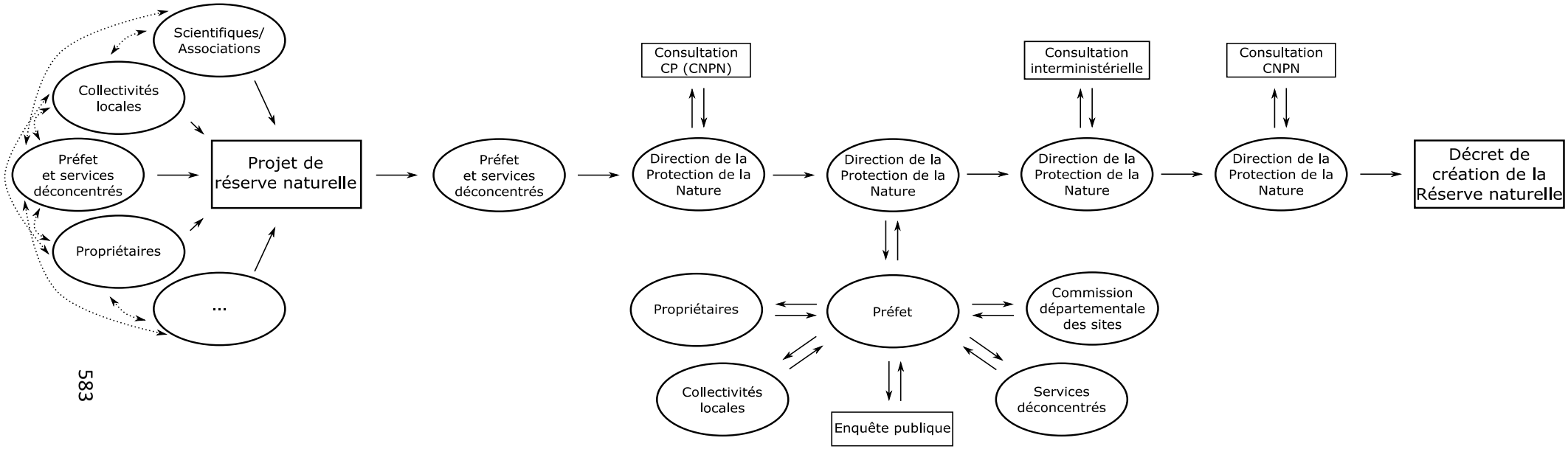
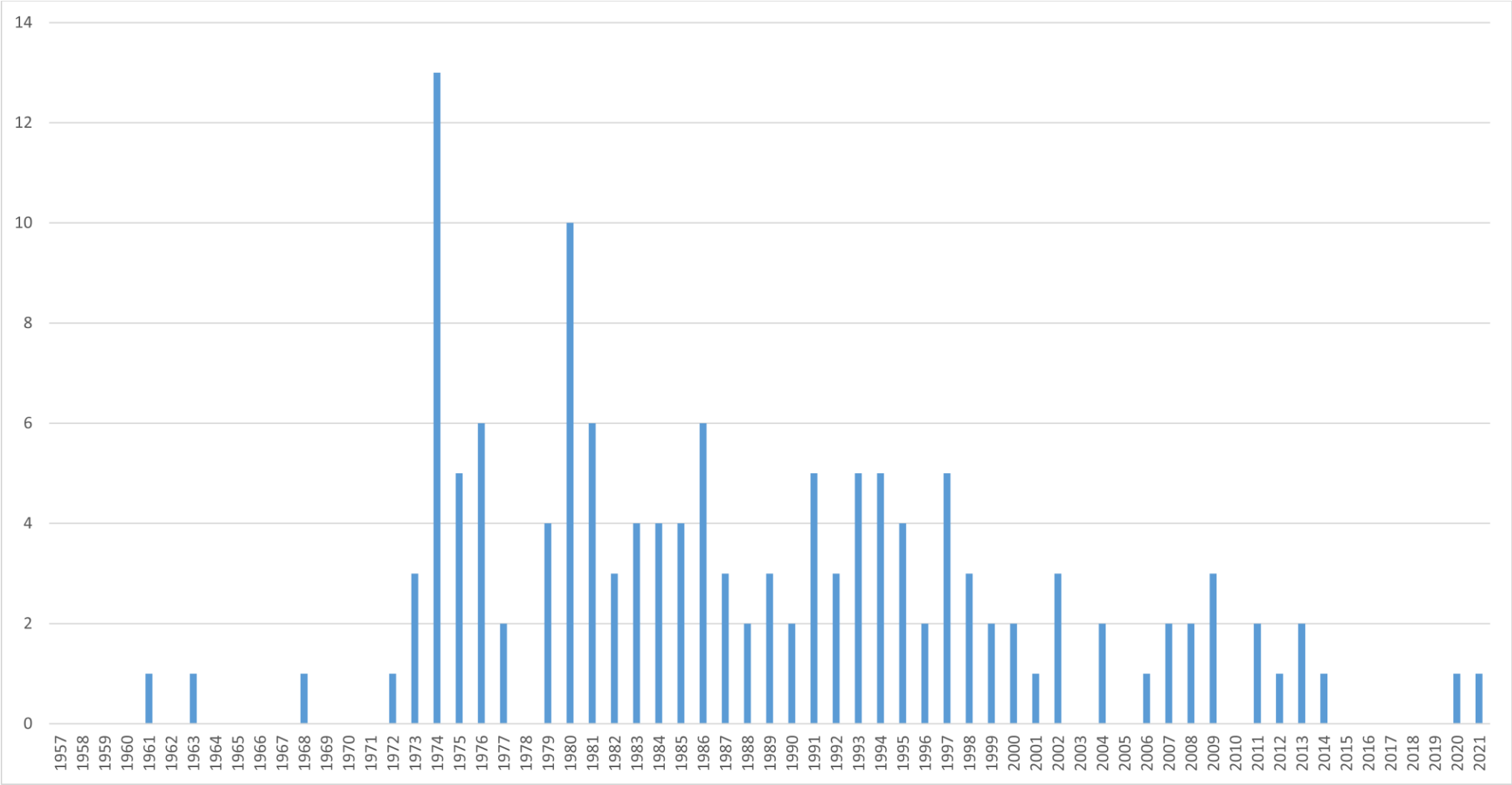


Figure 32. Procédure de création d'une réserve naturelle. Schéma réalisé par l'auteur à partir des données tirées du décret d'application n°77-1298 du 25 novembre 1977 et de la circulaire adressée aux préfets (circulaire n°3945 du 21 février 1978). Pour plus de détails sur les changements apportés par la loi de 1976 vis-à-vis du dispositif de 1957, voir le corps du texte.



.

Figure 33. Nombre de réserves naturelles créées par années (1957-2021). Données issues du site internet de Réserves Naturelles de France (https://www.reserves-naturelles.org/liste-des-reserves, consulté le 22 août 2021). Les réserves créées uniquement pour des considérations géologiques ne sont pas comptabilisées.

Entre 1987 et 2002, date d'une nouvelle réforme des réserves naturelles (sur ce point, voir Cans, 2002), le taux de classement descend à 3,1 réserves en moyenne par an, soit un peu plus d'une réserve naturelle créée par an en moins qu'entre 1971 et 1986. Après 2002 et jusqu'à aujourd'hui, le taux de classement chute drastiquement pour passer à 1,05 réserve naturelle créée par an. En dépit des chiffres de plus en plus précis et alarmant sur l'érosion de la biodiversité, la dynamique de création de ces espaces protégés est donc bien en baisse.

Les dépenses supplémentaires qu'entraîne la création d'une réserve naturelle, notamment en matière de gestion de ces espaces ne sont probablement pas sans conséquence sur la baisse de ce rythme de création. Notons par ailleurs qu'en dehors du classement de nouvelles réserves naturelles, les stratégies de création des aires protégées établies à partir de 2010 prévoient un certain nombre de projets d'extension de réserves existantes. Probablement plus facile à négocier et susceptible d'engendrer moins de coûts supplémentaires, cette stratégie a probablement conduit à diminuer le nombre de nouvelles réserves au profit d'une extension de celles existantes.

Toujours est-il que la période que nous étudions dans ce chapitre constitue finalement une période plutôt favorable à la création des réserves naturelles, ce qui nécessitait d'être mentionné pour éclairer les sections suivantes. Avant d'aborder plus en détail cette période, il est un dernier changement sur lequel nous souhaitions porter notre attention, celui de l'évolution de la composition du CNPN induite par la loi de 1976.

3. L'impact de la loi de 1976 sur l'activité et la composition du CNPN : entre recentrage sur les espaces et les espèces protégées et changement de profil des experts

3.1. Une augmentation de l'activité du CNPN recentrée sur les enjeux d'espaces et d'espèces protégées

Si nous avions évoqué l'ordre du jour des séances du CNPN jusqu'à la création du ministère de l'Environnement (voir Chapitre 5), la loi de protection de la nature de 1976 a ajouté de nouveaux sujets à l'ordre du jour du Conseil, ceux de la règlementation et de la gestion des espèces protégées (i.e. élaboration des listes nationales et régionales d'espèces protégées, gestion des problèmes causés par ces espèces sur certaines activités, contrôle et suivi des réintroductions, règlementation sur le commerce de certaines espèces, règlementation des établissements détenant des espèces protégées).

L'acquisition de ces nouvelles responsabilités se firent semble-t-il au détriment de celle destinée à encadrer la conduite des projets d'aménagement. Si l'implication des membres du CNPN dans la prise en compte des enjeux naturalistes dans les projets d'aménagement n'était pas légalement reconnue mais pratiquée jusqu'au début des années 1970 (voir Chapitre 6), notons qu'avec la création des études d'impact, le CNPN ne se préoccupe plus, avant la fin des années 1990, de l'impact des projets d'aménagement sur la faune, la flore et les milieux naturels en dehors des espaces protégés.

Si la loi de 1976 a donc permis de sortir la protection de la nature des seuls espaces protégés grâce à son article 2, l'institution qui avait la charge de mettre en œuvre les mesures s'est pour sa part, et de manière quelque peu paradoxale, recentrée sur les enjeux autour des espèces et des espaces protégés. Preuve de ce recentrage, le CNPN n'est plus non plus consulté sur les chartes constitutives des parcs naturels régionaux à partir de 1975[1611].

[1611] Le décret n°75-983 du 24 octobre 1975 relatif aux parcs naturels régionaux ne mentionne pas la consultation du CNPN sur les chartes des parcs naturels régionaux. Seule la consultation d'une Commission interministérielle créée à cet effet est prévue.

Difficile d'émettre une hypothèse sur les raisons de cette évolution, toujours est-il que si la protection de la nature se diffuse dans les problématiques d'aménagement du territoire, l'instance d'expertise en la matière se recentre pour sa part sur les « *palliatifs* »[1612].

En dehors de ces changements dans les ordres du jour des séances du CNPN, il est intéressant de noter l'accroissement important du nombre de réunions du CNPN et de son comité permanent depuis la période 1946-1971 que nous avions étudiée dans les chapitres 4, 5 et 6. De 37 et 26 réunions respectivement du CNPN et de son CP[1613] durant les 25 premières années de son existences[1614], le CNPN et son CP se sont respectivement réunis à 46 et 85 reprises entre les quinze ans qui séparent la période qui nous occupe dans ce chapitre (1971-1986). L'augmentation du nombre de ces réunions est un facteur de plus suggérant l'importance accrue de la protection de la nature depuis le début des années 1970.

Elle est aussi un témoin de la dynamique amorcée dès le début des années 1970 quant à la création des réserves naturelles. De nombreuses réunions du CP et du CNPN seront ainsi consacrées à l'étude des projets de réserves naturelles. Compte-tenu du rôle que les membres du CNPN sont appelés à jouer dans la création des réserves naturelles (voir Figure 32), il était nécessaire de présenter une autre conséquence de la réforme de 1976 sur le CNPN, celle du changement de profil de ses membres.

3.2. Des scientifiques protecteurs aux protecteurs de formation scientifique

Un décret de 1977 pris en application de la loi de 1976[1615] est venu réformer la composition du CNPN. Nous ne reviendrons pas sur sa composition avant 1976 que nous avons déjà amplement commentée dans le Chapitre 4 (voir Section 2). Nous y ferons néanmoins référence pour commenter les changements apportés par sa réforme.

Le CNPN se compose donc désormais de 14 membres de droit[1616] et de 14 membres nommés[1617]. Cette nouvelle composition ne modifie pas fondamentalement l'esprit dans lequel fut créé le CNPN. Elle reste une instance dans laquelle se mêlent différentes formes d'expertise – administrative, scientifique, professionnelle – et différents représentants d'intérêts.

[1612] Nous faisons ici référence aux propos de Roger Heim qui indiquait dès le lendemain de la seconde guerre mondiale que la protection, restreinte aux enjeux d'espèces et d'espaces protégés, ne pouvait que retarder la disparition de la faune, de la flore, des milieux naturels, et avec eux, des ressources naturelles : « *La protection est un palliatif dont le résultat ne peut être que de retarder la disparition finale des richesses et des espèces vivantes qu'elle s'efforce de maintenir*. » (Heim, 1952, p.139).

[1613] A noter tout de même que ces nombres sont probablement sous-estimés.

[1614] Voir Chapitre 4, Figure 13.

[1615] Décret n°77-1300 du 25 novembre 1977 pris pour l'application de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et concernant le conseil national de la protection de la nature (J.O.R.F. du 27 novembre 1977, p.5568-5569).

[1616] Quatre fonctionnaires nommés sur proposition de chacun des ministres intéressés et représentant respectivement : le ministre de l'Agriculture, le ministre de l'Équipement, le ministre de l'Intérieur, le ministre chargé de la Culture ; le directeur général de l'Office National des Forêts ; le directeur de l'Office National de la Chasse ; le directeur du MNHN ; le directeur général du CNRS ; le directeur général de l'INRA ; le directeur du Centre Technique du Génie Rural, des Eaux et des Forêts ; le président de la Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature ; le président de la Société Nationale de Protection de la Nature ; le président du Touring Club de France et le président de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture.

[1617] Cinq personnalités scientifiques qualifiées désignées parmi les enseignants et chercheurs spécialisés dans les sciences de la nature ; cinq personnalités désignées sur proposition des associations agréées de protection de la nature ayant un caractère régional ; le président de l'organisme de gestion d'un parc naturel régional sur la proposition de la fédération des parcs naturels de France et deux personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé de la Protection de la Nature.

En ce qui concerne ce dernier point, il convient de souligner la plus forte représentation du monde rural dans le « nouveau » CNPN. D'une part, le monde agricole n'est plus seulement représenté par le ministère de l'Agriculture mais désormais également par le président de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture. En ce qui concerne le monde de la chasse, celui-ci n'est plus non plus seulement représenté par l'Office National de la Chasse mais aussi, à partir d'un décret de 1979[1618], par le président de l'Union nationale des présidents des fédérations départementales des chasseurs. En ce qui concerne le domaine de la pêche, déjà représenté dans l'ancien CNPN, il l'est de nouveau à partir de ce même décret de 1979 et la participation au CNPN du président de l'Union nationale des fédérations des associations de pêche et de pisciculture agréées. Ce décret de 1979, dont nous n'avons pas réussi à déterminer l'origine et les motivations, ajoute par ailleurs deux autres membres nommés[1619], portant le total des membres du CNPN à 32.

Sa composition est donc surtout modifiée par l'apparition des associations de protection de la nature à caractère régional. Comme le montre la Figure 34, leur implication dans l'activité du CNPN permet de couvrir une partie importante de la France. Contrairement à la composition du CNPN avant 1977 qui était, comme nous l'avions vu (voir Chapitre 4), majoritairement composé de membres d'Île-de-France, les nouveaux membres sont susceptibles de fournir des informations biologiques essentielles à la protection de certaines régions de France.

Seront finalement membres du CNPN à ce titre durant la période étudiée, les représentants de la Société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest (SEPANSO), la Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne (SEPNB), la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature (FRAPNA), l'Union Régionale Provence-Côte d'Azur-Méditerranée pour la sauvegarde de la vie, de la nature et de l'environnement (URVN), la Société fédérative d'étude et de protection de la nature du nord de la France (SFEPN-NF) et, suite au décret de 1979, le Comité régional d'étude, de protection et d'aménagement de la nature de Basse-Normandie. La désignation des personnalités scientifiques qualifiées conduira par ailleurs, avec la nomination d'Ernest Heil, à la représentation de l'Association Fédérative Régionale pour la Protection de la Nature (AFRPN).

En dehors de la FFSPN et de la SNPN, seront aussi représentés du fait de la nomination de personnalités qualifiées la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO) ainsi que les Journalistes et écrivains pour la protection de la nature et l'écologie (JNE)[1620].

Cette implication des associations de protection de la nature n'est pas sans lien avec les relations qu'elles entretiennent avec le récent ministère de l'Environnement. Comme nous le mentionnions précédemment, les associations de protection de la nature et de l'environnement font bien souvent office de service extérieur du ministère de l'Environnement peu représenté à l'échelle des territoires (Lascoumes, 1994 ; Spanou, 1991). En matière de protection de la nature, nous aurons l'occasion de souligner leur importance dans la mise à l'agenda des dossiers de création de réserves naturelles.

[1618] Décret n°79-1210 du 26 décembre 1979 complétant et modifiant le décret n°77-1300 du 25 novembre 1977 relatif au conseil national de la protection de la nature.

[1619] Une personnalité scientifique qualifiée désignée parmi les enseignants et chercheurs spécialisés dans les sciences de la nature ; une personnalité désignée sur proposition des associations agréées de protection de la nature à caractère régional.

[1620] Créée en 1969, l'objectif de cette association était d'organiser et d'améliorer l'information sur la nouvelle thématique environnementale. Selon la notice du fonds 227AS disponible aux Archives Nationales et concernant le fonctionnement de l'association, elle avait aussi pour but de fournir un relais aux revendications du mouvement associatif pour la protection de la nature.

Si ces associations comptent bien souvent parmi leurs membres des scientifiques, certains membres sont personnellement nommés pour leurs compétences scientifiques et non pour leur appartenance à ces associations. Pour la majorité d'entre eux, notons qu'ils sont aussi membre d'associations de protection de la nature, ce qui rend les associations largement majoritaires au sein du CNPN.

Parmi ces scientifiques, on comptait un spécialiste de l'écologie – Pierre Aguesse –, un spécialiste de la botanique – Gérard Aymonin –, deux spécialistes de biologie animale – Ernest Heil (déjà membre dans l'ancien CNPN) et Pierre Pfeffer – et un ornithologue – Francis Roux –. Suite au décret de 1979, seront aussi nommés un autre botaniste – Marcel Bournerias – et un vétérinaire – Jean-Paul Deschanel –. On retrouve donc en matière d'expertise scientifique des spécialités analogues à la composition de l'ancien CNPN.

En 1982, la composition reste, en matière de spécialités scientifiques, sensiblement la même. Notons par exemple le remplacement de Gérard Aymonin par un autre botaniste, Jean-Marie Géhu ou celui d'Ernest Heil par un autre spécialiste de biologie animale, Christian Kempf. On notera tout de même le remplacement de la représentation de l'Union Régionale Provence-Côte d'Azur-Méditerranée pour la sauvegarde de la vie, de la nature et de l'environnement par celle de la Société de Protection de la Nature de la région Midi-Pyrénées.

Nous n'analyserons pas plus en détail la participation des différents membres du CNPN sur la période considérée. Nous nous intéresserons plutôt à son Comité Permanent qui, selon les termes du chef du Service des Parcs et Réserves de la direction de la protection de la nature, doit remplir le rôle de « *conseiller scientifique de notre administration* »[1621]. Dans l'objectif de mesurer l'influence des connaissances scientifiques et des experts sur la décision publique en matière de création de réserve naturelle, ce Comité permanent constitue une instance privilégiée, à la frontière entre science et politique.

Selon l'article 5 du décret modifiant le CNPN, le Conseil désigne en son sein un Comité Permanent composé de 10 membres comprenant cinq représentants des membres de droit – l'agriculture et l'équipement étant obligatoirement membres de droit du CP – et cinq représentants des membres nommés. C'est au sein de ces dix membres qu'est élu le président du CP, son vice-président et son secrétaire général.

[1621] Note du 23 décembre 1977 du Chef du Service des Parcs et Réserves à l'attention de Monsieur le Directeur de la protection de la nature, Fonds 20150743/1, produit par la direction de la nature et des paysages et contenant les dossiers relatifs au renouvellement de la composition du CNPN de 1953 à 1994, disponible aux Archives Nationales.

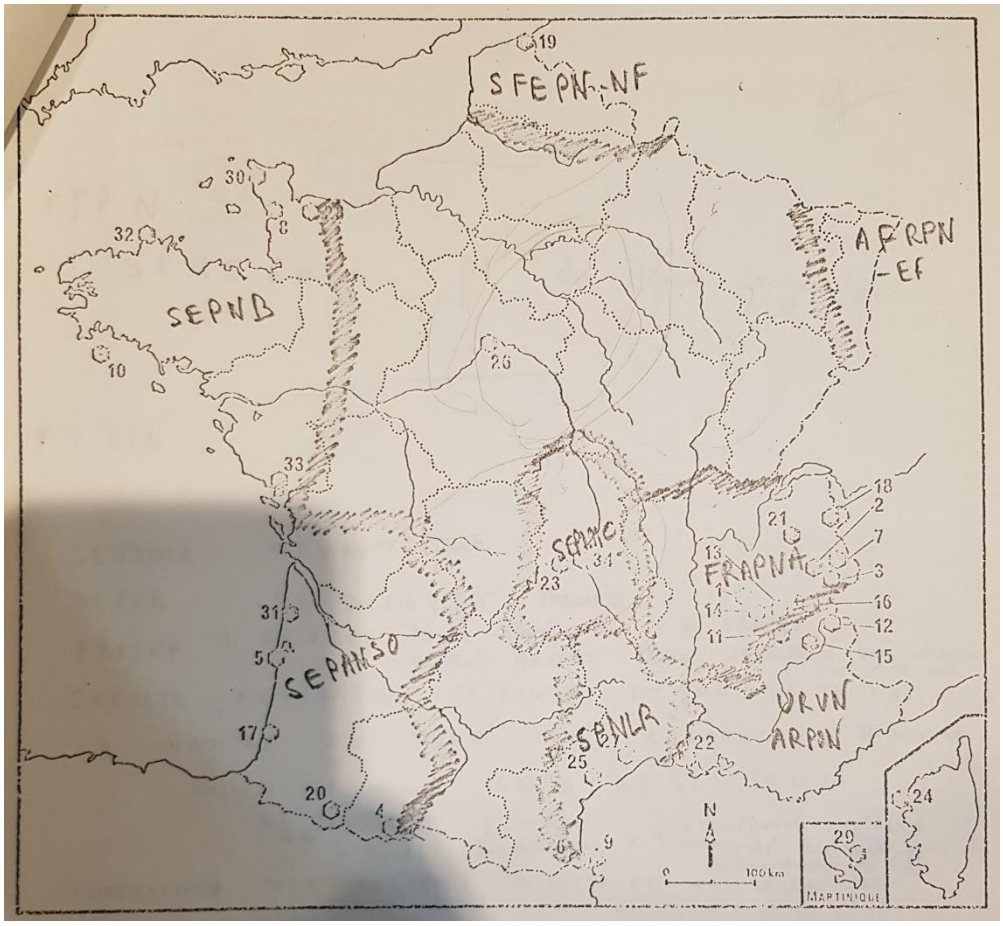


Figure 34. Territoire de France métropolitaine sur lesquels des associations de protection de la nature agréées sont actives en 1977[1622].

Notons par ailleurs que le gouvernement exerce un contrôle sur ces élections puisque le même article stipule bien que « ces élections sont soumises à l'approbation du ministre »[1623]. C'est ainsi qu'avant même la première séance du CNPN, la composition du futur CP est déjà discutée entre l'administration et le cabinet ministériel et une première liste est déjà proposée (voir Figure 35).

La composition du CP n'est donc pas laissée au hasard. Toujours selon les termes du chef de service des Parcs et Réserves, ce comité ne devrait « comprendre que des experts représentatifs des diverses disciplines, largement disponibles, afin de nous apporter la caution scientifique dont nous avons besoin tant pour engager la procédure de création d'une réserve naturelle que pour étudier les mesures de protection des espèces qui seront ensuite soumises à l'accord du conseil national »[1624]. L'autorité scientifique est donc convoquée par l'administration pour légitimer les décisions en matière de protection de la nature. Comme l'indique la Figure 35, un équilibre doit néanmoins aussi être trouvé avec des raisons plus pragmatiques comme la disponibilité ou la proximité de Paris.

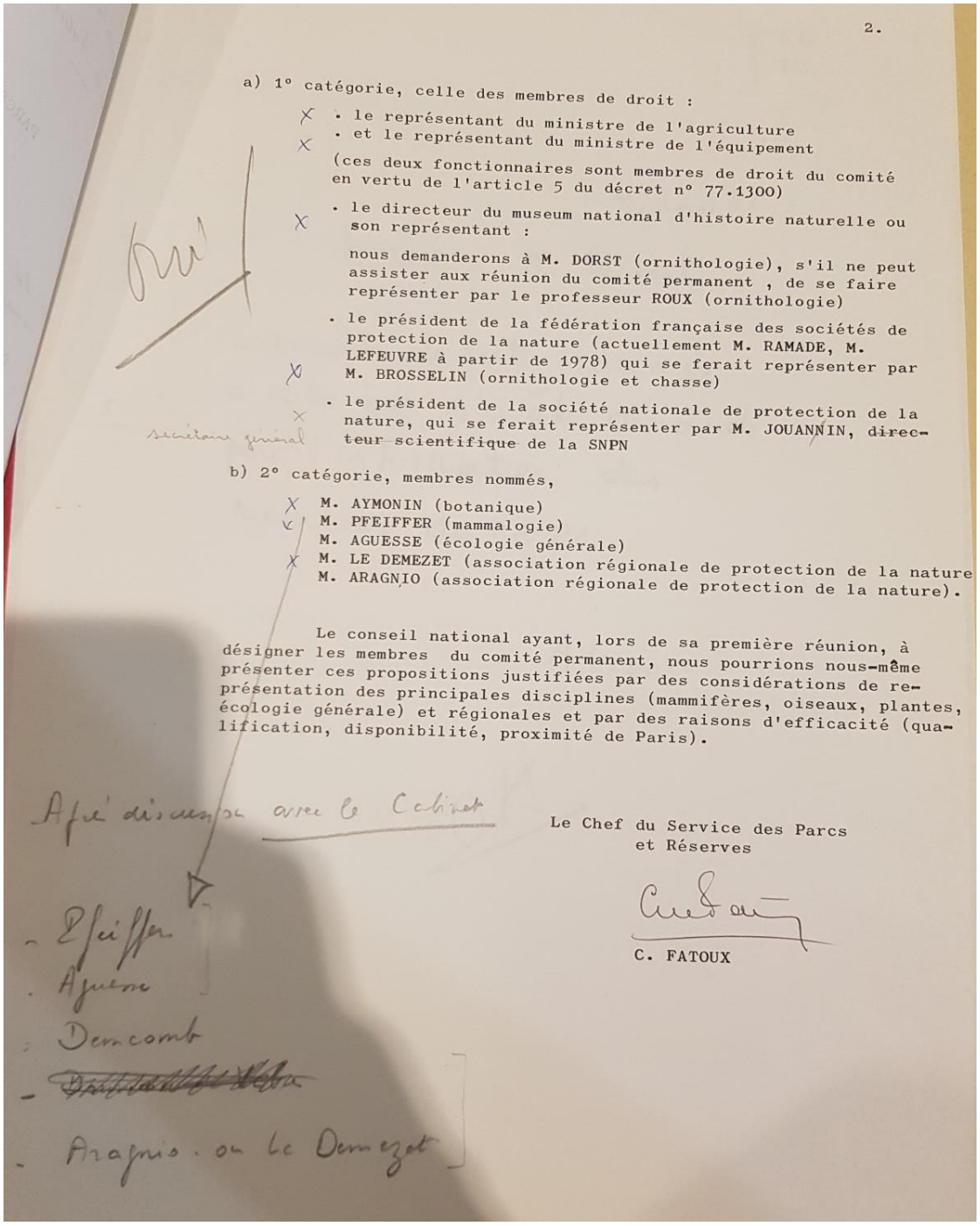
Au cours de la première séance du nouveau CNPN du 3 janvier 1978, ce seront finalement les représentants du MNHN, de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), de la FFSPN,

[1622] Fonds 20150743/1, disponible aux Archives Nationales.
[1623] Article 5 du décret n°77-1300 du 25 novembre 1977 relatif au conseil national de la protection de la nature (J.O.R.F. du 27 novembre 1977, p.5569).
[1624] Note du 23 décembre 1977 du Chef du Service des Parcs et Réserves à l'attention de Monsieur le Directeur de la protection de la nature (Fonds 20150743/1, disponible aux Archives Nationales).

de la SEPANSO, de la SEPNB, ainsi que Gérard Aymonin, Pierre Pfeffer et Frank Duncombe qui seront élus membres du CP. Par rapport aux souhaits du cabinet, l'APCA remplaça la SNPN, la SEPANSO remplaça la FRAPNA et Frank Duncombe remplaça Pierre Aguesse.

A partir de 1982, les nouvelles nominations ne bouleverseront pas les compétences et expertises à disposition du CP. D'une part, les membres de droit resteront les mêmes. D'autre part, Gérard Aymonin fut remplacé par Marcel Bournerias, un autre botaniste. Frank Duncombe, représentant la LPO, fut remplacé par Antoine Reille, alors président de la LPO. Enfin, Pierre Pfeffer fut remplacé par un autre spécialiste de la biologie animale, Christian Kempf.

Les membres nommés sur la période s'étalant de 1978 à 1986 sont présentés dans le Tableau 10. Les membres de droit sur la période s'étalant de 1978 à 1986 sont présentés dans le Tableau 11. La composition du CP sur la période s'étalant de 1978 à 1986 appelle quelques observations par rapport à sa composition antérieure (pour plus d'informations sur sa composition antérieure, voir Chapitre 4).



2.

a) 1° catégorie, celle des membres de droit :

- le représentant du ministre de l'agriculture
- et le représentant du ministre de l'équipement

(ces deux fonctionnaires sont membres de droit du comité en vertu de l'article 5 du décret n° 77.1300)

- le directeur du museum national d'histoire naturelle ou son représentant :

nous demanderons à M. DORST (ornithologie), s'il ne peut assister aux réunion du comité permanent , de se faire représenter par le professeur ROUX (ornithologie)

- le président de la fédération française des sociétés de protection de la nature (actuellement M. RAMADE, M. LEFEUVRE à partir de 1978) qui se ferait représenter par M. BROSSELIN (ornithologie et chasse)
- le président de la société nationale de protection de la nature, qui se ferait représenter par M. JOUANNIN, directeur scientifique de la SNPN

secrétaire général

b) 2° catégorie, membres nommés,

M. AYMONIN (botanique)
M. PFEIFFER (mammalogie)
M. AGUESSE (écologie générale)
M. LE DEMEZET (association régionale de protection de la nature
M. ARAGNIO (association régionale de protection de la nature).

Le conseil national ayant, lors de sa première réunion, à désigner les membres du comité permanent, nous pourrions nous-même présenter ces propositions justifiées par des considérations de représentation des principales disciplines (mammifères, oiseaux, plantes, écologie générale) et régionales et par des raisons d'efficacité (qualification, disponibilité, proximité de Paris).

Après discussion avec le Cabinet

Le Chef du Service des Parcs
et Réserves

C. FATOUX

- Pfeiffer
- Aguesse
- Demcomb
- ~~[illegible]~~
- Aragnio ou Le Demezet

Figure 35. Liste proposée par la direction de la protection de la nature suite aux discussions avec le cabinet du ministre pour l'élection du nouveau Comité Permanent du CNPN. En lettre manuscrite, rédigée probablement par Jean Servat, Directeur de la Protection de la Nature, on peut lire : « Après discussions avec le Cabinet ».

Tableau 10. Membre nommés du CP du CNPN de 1978 à 1986.

Membre nommés (mandat)	Poste occupé à la nomination	Spécialité	Age d'intégration – Age de départ	Société savante	Participation non-académique majeure en faveur de la protection de la nature	Assiduité sur le mandat (%)
Gérard Aymonin (1978-1982)	Sous-directeur au Muséum National d'Histoire Naturelle	Botanique, systématique	44 – 48	Société Botanique de France	-	60
Pierre Pfeffer (1978-1982)	Chargé de recherche (CNRS) au Muséum National d'Histoire Naturelle	Herpétologie, mammologie, ornithologie, entomologie	51 - 55	-	Président du WWF France, Secrétaire général de la SNPN, Vulgarisation sur la protection de la nature (JNE, les animaux du monde)	46
Frank Duncombe (1978-1982)	Médecin, Adjoint au maire de Caen et Conseiller Général	Médecine	54 - 58	-	Membre de la LPO et de la FFSPN	32
Maurice Le Demezet (1978-1986)	Professeur à l'Université de Brest	Chimie, aménagement du territoire	36 - 40	-	Secrétaire général de la SEPNB, membre de la FFSPN	88
Pierre Davant (1978-1986)	Professeur à la station marine d'Arcachon	Biologie marine	41 - 45	-	Membre fondateur de la SEPANSO	93
Marcel Bournerias (1982-1986)	Professeur de Lycée et classes préparatoires	Botanique, systématique	62 - 66	Société Botanique de France	-	41
Christian Kempf (1982-1986)	Professeur d'écologie animale de l'Université de Strasbourg	Ecologie animale	30 - 34	-	-	28
Antoine Reille (1982-1986)	Maître assistant à la faculté des sciences	Ornithologie	40 - 44	-	Président de la LPO et membre fondateur de la FFSPN, administrateur du WWF, Vulgarisation sur la protection de la nature (JNE, les animaux du monde)	44

Tableau 11. Membres de droit du CP du CNPN de 1978 à 1986.

Membres de droit (nombre de représentants différents)	Représentants majeurs (période de participation)	Spécialité	Age d'intégration – Age de départ	Société savante	Récompenses et nominations académiques	Participation non-académique majeure	Assiduité sur le mandat (%)
Directeur du Muséum National d'Histoire Naturelle	Jean Dorst (1978-1982) – Président	Ornithologie	54 - 58	Société zoologique	Académie des sciences	Membre de la LPO et des Amis de la Terre	46
Institut Nationale de Recherche Agronomique (INRA)	Jacques Lecomte (1982-1986) – Président	Entomologiste, zoologie, agronomie, éthologie, écologie	58 - 62			Membre fondateur de l'Office pour les insectes et leur environnement	97
Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature (FFSPN)	Jean-Pierre Raffin (1978-1986)	Biologie (cytologie), zoologie, écologie	41 - 49			Secrétaire général de la FFSPN, Membre du CA du parc des Ecrins	60
	Jean-Patrick Le Duc (1978-1986)	DEA d'écologie, aménagement du territoire	?			Secrétaire général de la FFSPN Service de conservation de la nature du MNHN	68
Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (8)	Jean Steib (1978-1985) et Paul Picou (1981-1986)						85
Ministère de l'Equipement – Direction de l'Urbanisme et des Paysages (7)	Jacques Caget (1978-1979) et Georges Guignabel (1981-1986)						63
Ministère de l'agriculture – Direction de la Forêt (3)	Josy Mazodier (1978-1983), Robert Lindeckert (1978-1983) et Jean-Patrick Deblonde (1984-1986)						69

Comme nous l'évoquions à travers l'analyse de la composition du CP jusqu'en 1976, tous les scientifiques du CNPN avaient occupé des postes prestigieux et reçu des récompenses pour leurs travaux scientifiques. Un certain nombre d'entre eux, membres de nombreuses sociétés savantes, avaient par ailleurs été élus à l'Académie des Sciences ou à l'Académie d'Agriculture. La moyenne d'âge au moment de la nomination au CNPN étant de 61 ans, les membres du CP étaient aussi particulièrement âgés et le plus souvent membres honoraires de leurs institutions scientifiques.

L'analyse des Tableau 10 et Tableau 11 montrent d'importantes différences à partir de 1976.

Notons tout d'abord que l'ensemble des membres nommés du CNPN, à l'exception de Pierre Aguesse et Ernest Heil, nommés respectivement en 1970 et 1975, fut renouvelé. Il n'a pas été possible de déterminer, à partir des archives consultées, les raisons exactes pour lesquelles aucun des membres du CNPN entre 1946 et 1977 ne fut reconduit pour siéger dans le nouveau CNPN. Notons néanmoins qu'un certain nombre d'entre eux étaient membres depuis 1946 et étaient relativement âgés.

Le CNPN est d'ailleurs largement rajeuni. La moyenne d'âge des membres nommés à leur nomination est d'environ 45 ans. D'autre part, le profil de ces membres a bien changé. Si la plupart sont bien de formation scientifique[1625], c'est moins leurs travaux scientifiques qui sont reconnus que leur engagement en faveur de la protection de la nature. Sur les 8 membres nommés, cinq d'entre eux ont des responsabilités dans des associations de protection de la nature. L'implication dans les sociétés savantes des ex-membres du CP est remplacée par celle dans les associations de protection de la nature à vocation plus militante. Les autres membres de droit de formation scientifique participent par ailleurs tous à ce mouvement associatif en faveur de la protection de la nature.

Les profils qui se rapprochent le plus de ceux des anciens membres du CNPN sont ceux des botanistes Gérard Aymonin et Marcel Bournerias, tous deux membres de la Société Botanique de France, et l'ornithologue Jean Dorst. Ce dernier constitue néanmoins une forme d'hybride entre le profil des anciens membres et ceux des nouveaux membres. S'il est bien élu à l'Académie des Sciences, nous avons vu qu'il n'était pas étranger au mouvement associatif et militant en faveur de la protection de la nature et plus généralement de l'environnement. Il présidera d'ailleurs le CP jusqu'en 1982. Pour la période s'étalant de 1982 à 1986, le MNHN ne sera d'ailleurs plus membre de droit et remplacé par l'INRA, en la personne de Jacques Lecomte, président de la cellule environnement de l'INRA[1626].

Ces observations nous conduisent à formuler l'idée selon laquelle les années 1970 auraient été les témoins d'un changement de profils des acteurs impliqués à la frontière entre science et politique. De personnalités savantes s'impliquant dans la protection de la nature comme une activité annexe à leurs travaux scientifiques, les nouveaux membres du CP, bien qu'également de formation scientifique, se caractérisent par un fort investissement dans les associations de protection de la nature dans lesquels ils occupent bien souvent des postes de responsabilité (e.g. secrétaire général, président).

En dehors de ces changements concernant la composition, la loi de 1976 a aussi induit une modification de l'ordre du jour des séances du CNPN.

L'étude des changements apportés par la loi de 1976 sur la politique de création des réserves naturelles ne pouvait faire l'impasse sur cette analyse de l'évolution de la composition du CNPN qui,

[1625] Notons tout de même dans les membres nommés le profil particulier de Frank Duncombe qui est médecin ORL et adjoint au maire de Caen.

[1626] Jacques Lecomte sera une personnalité marquante du CNPN dont il présidera le CP pendant de nombreuses années. Pour plus d'informations, voir son hommage publié dans la revue *Insectes* et disponible en ligne (http://www7.inra.fr/opie-insectes/pdf/i151-jolivet.pdf, consulté le 23 août 2021).

en tant qu'instance de consultation de l'administration du ministère de l'Environnement sur les projets de réserve naturelle, joue un rôle central dans le classement des milieux naturels.

4. Conclusion : 1971-1985 : une période témoin de nombreux changements

En matière d'action publique, la période qui nous intéresse est donc marquée par une période de transition entre le modèle de la régulation croisée et celui de « l'institutionnalisation de l'action collective » marqué par une forme de « recul » de l'État. Associée à la faiblesse structurelle du ministère de l'Environnement, cette remise en cause du rôle de l'État est susceptible d'impacter la légitimité à imposer des contraintes sur les territoires en vue de protéger la faune, la flore et les milieux naturels. Nous serons ainsi attentifs, notamment dans la troisième section, aux rapports et relations entre l'État et le local et aux stratégies déployées pour assurer le classement de ces réserves naturelles.

Paradoxalement, ce contexte de transition a tout de même permis d'enregistrer le plus fort taux de création de réserves naturelles, jusqu'à aujourd'hui. L'accélération constatée de la création des réserves naturelles semblent d'ailleurs moins le résultat de la loi de 1976, ce que nous aurons l'occasion de confirmer par la suite, que celui d'une dynamique favorable aux enjeux de protection de la nature et de l'environnement. La réforme des réserves naturelles semble plutôt, pour cet instrument, constituée une systématisation et une juridicisation de pratiques existantes plutôt qu'un changement d'ampleur dans la conduite de l'action publique en la matière.

Le changement le plus important dans la période qui nous intéresse nous semble plutôt résider dans l'identité des experts, acteurs à la frontière entre science et politique, dans la création de ces réserves naturelles. Comme nous l'avons vu à travers l'analyse de l'évolution de la composition du CNPN avant et après sa réforme, les associations de protection de la nature deviennent les principaux acteurs de son CP, forme de conseil scientifique de l'administration sur les questions touchant la protection de la nature.

La section suivante sera justement l'occasion de revenir sur ces changements et de tenter de comprendre la manière dont les éléments présentés dans cette section ont pu influencer le processus de création des réserves naturelles.

Section 2. Quels sont les facteurs susceptibles d'influencer le processus de création des réserves naturelles

L'analyse du processus de création des réserves naturelles que nous allons mener dans cette section est susceptible de nous informer sur deux questions qui constitueront le fil rouge de cette section.

Premièrement, la période étudiée (1971-1986) nous donne l'opportunité de mesurer l'influence que peut avoir la réforme d'un instrument sur sa mise en œuvre. Comme nous l'avons vu, les réserves naturelles existent bien depuis 1957. Si la réforme de 1976 a surtout consisté à systématiser les pratiques existantes en la matière, elle a aussi précisé les objectifs poursuivis par un tel instrument et contribué à populariser les enjeux de protection de la nature. Nous essaierons ainsi de déterminer dans quelle mesure sa réforme constitue un changement dans la mise en œuvre de la politique de création des réserves naturelles.

Deuxièmement, l'étude de la mise en œuvre de cet instrument nous fournit un outil intéressant pour analyser la manière dont les connaissances scientifiques s'intègrent dans la décision publique. De par la place qu'il occupe dans la procédure de création des réserves naturelles, le Comité

Permanent du CNPN est, entre autres, chargé de déterminer l' « *importance particulière* »[1627] des projets qui lui sont soumis. Instance qualifiée de véritable « conseiller scientifique » de l'administration, elle constitue le « filtre expert » par lequel sont sélectionnés les projets de réserves naturelles dignes d'intérêt.

Le processus de création d'une réserve naturelle fait néanmoins intervenir un certain nombre d'autres acteurs et intérêts. De par les objectifs qu'elle poursuit, une réserve naturelle est susceptible d'instaurer un certain nombre de contraintes sur les activités humaines (e.g. contrôle de la fréquentation du site, règlementation des activités agricoles, sylvicoles, cynégétique ou halieutiques, interdiction d'exploiter les ressources du sous-sol) et sur la propriété privée. Dans le but de concilier ces divers intérêts avec celui scientifique de la protection de la faune, de la flore et des milieux naturels, la procédure de consultation mise en place avant toute création de réserve naturelle (voir Figure 32) permet de recueillir les points de vue de tous les acteurs impliqués et impactés par la mise en œuvre d'un tel instrument et d'éclairer la décision finale.

La décision conduisant à la création ou au contraire à l'abandon d'un projet de réserve naturelle fait donc intervenir une multiplicité d'acteurs aux intérêts, ressources et positions variés et variables entre chaque projet. Une analyse systématique des décisions ayant affecté l'ensemble des projets de réserve naturelle ayant été discutés devant le CP de 1971 à 1986 est donc susceptible de nous donner une idée du poids accordé à « l'intérêt scientifique » de ces projets en comparaison d'autres types d'intérêts socio-politico-économiques dans la création des réserves naturelles.

Situés à l'interface entre science et politique, les acteurs qui composent ce CP, chargés d'évaluer cet « intérêt scientifique », sont donc susceptibles d'influencer le succès ou l'échec d'un projet de réserve naturelle en conseillant l'administration sur ceux qui méritent une attention. Ces acteurs, de par les connaissances qu'ils possèdent sur les espèces de faune et de flore et les milieux naturels, sont ainsi engagés dans une procédure d'expertise à destination du politique, classiquement « *l'intégration de savoirs scientifiques dans un processus de décision publique* » (Granjou, 2003, p.175).

De nombreux travaux ont montré les différentes fonctions que pouvait revêtir l'expertise scientifique dans les décisions publiques (voir par exemple les dix fonctions[1628] énumérés par Boehmer-Christiansen, 1995). Si la consultation du CNPN constitue indubitablement pour le ministère de l'Environnement un moyen de renforcer la légitimité de ses décisions, elle constitue aussi une opportunité pour les « experts » consultés de peser sur des décisions publiques et d'orienter la résolution d'un problème public selon leur propre cadrage.

Comme l'ont montré les nombreux travaux de sociologie des sciences, l'expertise n'est pas neutre et « *implique toujours une performance normative plus ou moins explicite* » (Robert, 2008, p.316 ; voir aussi Barbier *et al.*, 2013 ; Delmas, 2011 ; Granjou, 2003). Comme nous l'avons vu dans le Chapitre 5 à travers l'analyse de l'intérêt scientifique des projets de réserves naturelles discutés au CNPN entre 1947 et 1971, une même notion, l'« intérêt scientifique » peut recouvrir des sens multiples

[1627] L'article 16 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature stipule que « *Des parties du territoire d'une ou plusieurs communes peuvent être classées en réserve naturelle lorsque la conservation de la faune, de la flore, […], du milieu naturel présente une* <u>*importance particulière*</u> *ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader* » (souligné par nous).

[1628] Légitimer, persuader, ralentir ou éviter la décision, justifier des politiques impopulaires, couvrir un changement au sein d'une politique publique, centraliser les décisions, protéger la souveraineté d'un État, fournir les cibles, mesures et instruments pour résoudre un problème ou encore arbitrer des désaccords ou des conflits d'intérêts.

en fonction des acteurs qui défendent la nécessité de protéger tel ou tel milieu. En ce sens, l'expertise au service de l'action publique doit s'analyser comme un construit social à même de pouvoir évoluer en fonction du temps, des acteurs impliqués dans la procédure et des intérêts à agir de ces derniers.

La consultation des experts scientifiques et associatifs du CNPN ne fait pas exception. Si légalement, la définition de l'« *importance particulière* » d'un projet de réserve naturel est encadrée par l'article 16 de la loi de 1976 relative à la protection de la nature, il revient bien aux membres experts du conseil de déterminer concrètement la signification d'une telle notion. Les pratiques antérieures, l'identité des « experts » et leur intérêt à protéger certains milieux, sont autant de facteurs qui peuvent influencer le résultat de cette procédure d'expertise et orienter la politique de création des réserves naturelles.

L'objectif de la première partie, dont nous détaillerons la méthodologie plus loin, sera donc de définir empiriquement le sens donné par ces acteurs à la politique de création des réserves naturelles et plus généralement d'interroger l'autonomie dont peuvent faire preuve les experts dans ces procédures de consultation. Elle nous permettra par ailleurs d'observer les évolutions de l'intérêt porté par les membres du CNPN sur les éléments de nature qui méritent d'être protégés par la mise en place d'une réserve naturelle.

Dans un second temps, nous essaierons de déterminer l'influence de cet « intérêt scientifique » dans l'aboutissement d'un projet de réserve naturelle et, par extension, le pouvoir – définit comme la capacité à influencer la décision de création d'une réserve naturelle – accordé aux experts dans la conduite de cette politique publique.

A partir des comptes rendus des séances du CP du CNPN de 1971 à 1986, nous avons pu estimer, en plus de l'« intérêt scientifique » évalués par les membres du CNPN, la date à laquelle le projet fut discuté au CP, les menaces pesant sur le site et le degré de conflictualité pour chacun des projets discutés durant cette période. Sans rentrer dans les détails de la méthodologie que nous présenterons dans la suite, l'analyse quantitative que nous avons menée nous permettra de déterminer l'influence de ces différents facteurs sur la réussite d'un projet – c'est-à-dire de la création de la réserve naturelle –.

1. L'« intérêt scientifique » : des préoccupations analogues à celles qui animaient le précédent CNPN

Comme nous l'avons vu sur la période s'étalant de 1946 à 1971 (voir Chapitre 5), les objets de nature privilégiés des scientifiques du CNPN étaient déjà relativement variés. Nous avions noté l'importance de la richesse en espèces d'un milieu, de la présence d'espèces endémiques, rares ou menacées, d'une distribution inattendue d'une espèce pour la région étudiée ou encore de milieux ou d'espèces typiques d'une région. En dehors de ces critères basés avant tout sur la connaissance biologique des espèces et des lieux, nous avions aussi noté l'importance des aspects paysagers. La composition du CNPN ne variant qu'à la marge entre 1971 et 1978, on peut supposer que ces critères d'évaluation de l'intérêt d'un projet de réserve naturelle furent les mêmes jusqu'à sa réforme. Qu'en est-il néanmoins de la période s'étalant de 1978 à 1986 ?

Nous avons vu d'une part que les motivations susceptibles de conduire à la création d'une réserve naturelle avaient été précisées par l'article 16 de la loi de 1976. D'autre part, nous avons vu que la composition du CNPN avait évolué pour intégrer de nouveaux profils. Ces changements ont-ils fait évoluer les critères d'évaluation des territoires à protéger ?

1.1. Matériel et méthode

Pour répondre à ces questions et tenter de déterminer empiriquement la signification pour ces experts de ce que recouvre l'« intérêt scientifique » et l'« importance particulière » d'un projet de réserve naturelle », nous nous sommes basés sur l'analyse de l'ensemble des comptes rendus des séances du CP du CNPN de 1978 jusqu'à 1986[1629].

Sur les 68 réunions du CP sur la période allant de 1978 à 1986, 60 % de ces réunions, soit 41 réunions, ont traité d'au moins un projet de réserve naturelle. Nos résultats se sont basés sur l'analyse des comptes rendus de ces 41 réunions, durant lesquelles fut discutée l'« *importance particulière* » de 121 projets de réserves naturelles.

La structure des comptes rendus de ces réunions portant sur les réserves naturelles est plus ou moins homogène durant la période étudiée. Notons que les comptes rendus se révèlent bien plus complets que ceux des années 1946 à 1971. Concernant plus spécifiquement les réserves naturelles, ces comptes rendus débutent systématiquement par un résumé plus ou moins détaillé de l'« *intérêt scientifique* » du projet de réserve naturelle, ainsi que sur le contexte économique et social qui entoure le projet. Sont généralement invités pour ces présentations des rapporteurs qui sont bien souvent à l'origine du projet.

Sont présentés en Annexe 8 et Annexe 9, trois comptes rendus présentant les formes caractéristiques selon lesquelles sont présentées les discussions autour des projets de réserve naturelle dans les comptes rendus du CNPN sur la période étudiée. Les comptes rendus de ces discussions varient d'un résumé général des discussions plus ou moins détaillées (voir Annexe 8 – Figure 1 pour un exemple de résumé très succinct ; voir Annexe 8 – Figure 2 pour un exemple de compte rendu plus détaillé) à une transcription plus précise de l'ensemble des prises de parole de la séance (voir Annexe 9).

C'est à partir de la lecture de l'ensemble ces comptes rendus que nous avons pu identifier la manière dont les membres du CNPN définissaient l'« *importance particulière* » d'un milieu. Nous nous sommes pour cela concentré sur les justifications apportées par les membres du CP pour formuler leur avis favorable à la poursuite de la procédure de création de la réserve naturelle (pour plus d'informations sur cette procédure, voir Figure 32). Nous avons ensuite regroupé ces justifications en 3 grandes catégories que nous présenterons dans la partie suivante.

1.2. Résultats et discussions

1.2.1. Une utilisation des termes d'« importance particulière » et d'« intérêt scientifique » sans définition établie

Comme nous l'a indiqué en entretien un ancien membre de la Direction de la Protection de la Nature, ayant par ailleurs assuré le secrétariat du CNPN, il est bien difficile de donner une définition de ce que signifie la notion d'« *importance particulière* », bien souvent utilisé comme synonyme de l'« *intérêt scientifique* »[1630] :

[1629] Ces comptes rendus sont disponibles dans les fonds 20070642/1 à 3. Produits par la Direction de la nature et des paysages, il contient les comptes rendus des séances du CNPN depuis sa création et jusqu'en 2004. Ce fonds est disponible aux Archives Nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine.

[1630] Le rôle du CP quant à la détermination de l'intérêt scientifique d'un projet est d'ailleurs régulièrement rappelé, comme l'illustre ces quelques exemples :
« *Pour celui-ci [M. Servat, représentant le ministère de l'environnement], la réunion d'aujourd'hui n'a pour but que la prise en considération de l'intérêt scientifique de ces réserves. Le comité doit se prononcer sur ce point.* » Séance du CP du 21 juin 1978, projets de RN dans les Pyrénées-Orientales (66) (fonds 20070682/1, disponible aux Archives Nationales).

« *Il n'y avait pas de définition d'intérêt scientifique hein. Je n'ai jamais vu vraiment une définition d'intérêt scientifique, ou dans la littérature oui avec des paraphrases décrivant une zone avec son intérêt scientifique mais c'est un… Une sorte de… Comment dire de non-dit, on… On exprimait, on parlait avec intérêt scientifique en n'ayant pas besoin d'avoir la définition mais… L'intérêt scientifique c'est comme aujourd'hui ceux qui utilisent, instrumentent, les scientifiques. Dès que tu dis scientifique : le mot magique [rires].* » Ancien fonctionnaire du ministère de l'Environnement.

La question de l'évaluation de cet « intérêt scientifique » est pourtant bien souvent au cœur des débats lors des discussions sur les projets de réserve naturelle :

« *M Dorst – […] nous devons savoir à priori si l'intérêt scientifique se situe à l'échelon national, international ou local et proportionner nos efforts. […] Il y a des spécialistes qui s'occupent des autres aspects : il nous appartient de défendre l'aspect scientifique.* » Séance du CP du 18 février 1981, débat sur la politique en matière de réserves naturelles[1631].

« *Il faut un schéma national sur les grandes options [de réserves naturelles], au sens non de la surface mais de l'intérêt scientifique. […] En un premier temps, il faut résoudre la question des priorités et établir un schéma national.* » M Le Demezet, Séance du CP du 18 février 1981 débat sur la politique en matière de réserves naturelles[1632].

« *M Le Demezet – Je rappelle ce qu'a dit Leenhardt, président de la conférence permanente des réserves naturelles : il ne faut mettre en réserve naturelle que des espaces de grande qualité biologique reconnus comme tels au niveau national. Ce n'est pas la première fois que l'on propose une réserve naturelle pour permettre de gérer un espace qui n'a pas nécessairement un intérêt scientifique national. La réserve naturelle devient un outil de gestion des espaces devant les menaces potentielles.* » Séance du CP du 15 février 1984, projets de RN dans le parc des volcans d'Auvergne (63)[1633].

« *M Lecomte – Les menaces et l'intérêt scientifique sont-ils suffisamment importants pour justifier la création d'une réserve naturelle ?* »

Evaluer le niveau, suffisant ou non, de l'« intérêt scientifique », prioriser la création des réserves naturelles en fonction de leur « intérêt scientifique », déterminer si l'« intérêt scientifique » relève du niveau international, national ou local constituent autant de questions qui animent régulièrement les discussions autour de ces projets de réserve naturelle sans pour autant qu'une définition claire de la notion n'émerge ou ne soit véritablement établie au cours de ces séances.

« *M Pfeffer – Le comité permanent se prononce sur l'intérêt scientifique, ensuite nous désignons un rapporteur qui soumettra au CNPN le projet y compris la règlementation.* » Séance du CP du 16 septembre 1981, projets de RN de la baie d'Authie et de la baie de Somme (80) (fonds 20070682/2, disponible aux Archives Nationales).
« *M Le Demezet – Aujourd'hui, nous n'examinons pas le détail du règlement mais uniquement l'intérêt scientifique*. » Séance du CP du 19 janvier 1983, projet de RN des Ramières (26) (fonds 20070682/2, disponible aux Archives Nationales).

[1631] Fonds 20070682/2, disponible aux Archives Nationales.

[1632] *Ibid.*

[1633] *Ibid.*

1.2.2. Un flou qui permet à la fois de légitimer les décisions du ministère de l'Environnement et de laisser une certaine autonomie aux experts pour hiérarchiser les projets

Derrière ces enjeux de définition, il y a une double volonté. Premièrement, celle d'établir une politique de protection des milieux naturels en France basée sur des connaissances scientifiques « indiscutables » :

> « *M Piron – […] Trop souvent on a vu le conseil d'État poser des questions sur lesquelles on ne pouvait fournir de réponse très précise – telle tourbière est-elle importante, pourquoi ? – il serait bon de s'appuyer sur des bases scientifiques solides* » Séance du CP du 9 juin 1982, discussions générales sur le fonctionnement du comité permanent[1634].

L'un des objectifs de faire appel au CP du CNPN pour juger de l'intérêt scientifique de créer une réserve naturelle avait incontestablement un objectif d'essayer d'assurer la légitimité de mesures qui n'étaient pas toujours bien perçues à l'échelle locale, comme a pu nous le confirmer en entretien une ancienne directrice de la nature et des paysages :

> « *Plus on va dire scientifiquement qu'il y a tel ou tel espèce qu'il faut protéger, etc, et bien on sera mieux entendu. D'où les ZNIEFF. […] Donc la politique des inventaires date de cette époque [1980s], pour… Asseoir la crédibilité scientifique de la protection de la nature*. »

Deuxièmement, il s'agit de faire des réserves naturelles un « label » d'exception en matière de protection de la nature :

> « *En abusant du label "réserve naturelle" on s'oriente de plus en plus vers des réserves permissives ; la réserve ne doit pas offrir un moyen laxiste sur le plan scientifique de gestion d'un ensemble mais conserver son caractère spécifique de protection biologique. C'est la règlementation la plus stricte qui soit sur ce plan : il faut la maintenir pour des secteurs spécifiques et qu'elle soit dure sur le plan biologique ; pour d'autres problèmes utiliser d'autres procédures. On est en train de mettre en péril les réserves naturelles* » Séance du CP du 19 novembre 1980 résumant un échange de vue des membres du CP sur les objectifs des réserves naturelles nationales[1635].

La diversité des instruments disponibles pour protéger la nature (voir Section 1), permet de confirmer le rôle de cet instrument dans une protection biologique de la nature basée sur des critères scientifiques. Dans un tel contexte, on peut donc d'autant plus s'attendre à ce que les jugements des experts du CNPN soient pris en compte dans leur création, ce que nous aurons l'occasion de mesurer dans la partie suivante.

L'« intérêt scientifique » est donc une notion mobilisée pour hiérarchiser les projets et définir si un espace « mérite » son classement en réserve naturelle. L'absence de définition profite aux scientifiques qui sont, par définition, les seuls habilités à se prononcer sur cet intérêt. Comprendre le sens donné à une telle notion est donc d'autant plus important qu'elle constitue une ressource disponible à un groupe spécifique d'acteurs susceptible d'influencer le cours de l'action publique en matière de protection de la nature. Revenir sur la définition que les membres du CNPN ont donné à l'intérêt scientifique permet donc d'identifier les « objets » de nature qui furent valorisés à l'époque et peut fournir des perspectives intéressantes pour discuter de notre incapacité, encore aujourd'hui, à enrayer l'érosion de la biodiversité.

[1634] *Ibid.*
[1635] *Ibid.*

Encore aujourd'hui, de nombreux débats animent les sciences de la conservation sur la cible la plus pertinente pour enrayer la perte de biodiversité. Si certains experts plaident pour la conservation de la diversité phylogénétique [1636] (voir par exemple Rosauer *et al.*, 2017) ou fonctionnelle[1637] (voir par exemple Cadotte *et al.*, 2011), d'autres réaffirment l'intérêt de protéger la diversité taxonomique[1638] (voir par exemple Rapacciuolo *et al.*, 2019). D'autres encore pointent le biais des politiques publiques de protection de la nature vers les espèces remarquables et plaident pour intégrer l'enjeu de la conservation de la biodiversité dite « ordinaire »[1639] (pour une discussion sur ce point, voir par exemple Couvet et Vandevelde, 2014).

On en sait pourtant encore relativement peu sur les stratégies adoptées par les experts de l'époque en matière de création des espaces protégés. L'étude du sens donné à l'intérêt scientifique est justement l'occasion de nous intéresser aux éléments de nature susceptibles d'avoir attiré l'attention des experts du CP.

1.2.3. Des termes qui en pratique recouvrent des réalités multiples

Comme au cours de la période précédente (voir Chapitre 5), la notion recouvre de nombreuses réalités et des éléments tout à fait comparables à ceux qui étaient déjà mis en avant.

On retrouve ainsi un intérêt pour les espèces de faune et de flore rares, endémiques ou en voie de disparition, comme l'illustrent respectivement ces exemples :

> « *Sa flore est particulièrement intéressante puisqu'elle comprend <u>quelques espèces très rares</u>.* » Séance du CP du 19 décembre 1978, projet de RN des marais de Bruges (avis favorable au classement du CP, RN classée en 1983, souligné par nous)[1640].

> « *M. Bournerias signale la présence de l'*alyssum pyrenaicum *(<u>endémique</u> localisée au sommet, station unique) d'un intérêt international qui justifiera à elle seule le classement en réserve naturelle.* » Séance du CP du 20 juin 1985, projet de RN de Nohèdes (66) (avis favorable au classement du CP, RN classée en 1986, souligné par nous)[1641].

> « *M Lecomte – Sans être extraordinaire, <u>la faune et la flore</u> demandent à être protégées comme un des <u>derniers vestiges</u> de zones humides encerclées.* » Séance du CP du 18 avril 1984, projet de RN de l'étang de la Mazière (avis favorable au classement du CP, classée en 1985, souligné par nous)[1642].

Néanmoins, pour les présidents du CP qui vont se succéder, la protection de ces espèces passent avant tout par la protection de leurs milieux :

> « *M. Dorst intervient pour souligner que la préservation des espèces ne sera véritablement obtenue que si l'on préserve justement les habitats et les biotopes*. » Séance du CP du 27

[1636] La diversité phylogénétique est une mesure des liens de parentés existants entre des espèces. Plus les espèces d'une communauté sont éloignées évolutivement, plus l'indice est grand, et inversement.
[1637] La diversité fonctionnelle est une mesure de la diversité des traits fonctionnels, c'est-à-dire de certaines caractéristiques morphologiques, physiologiques ou phénologiques susceptibles d'influencer le fonctionnement d'un écosystème.
[1638] Une telle stratégie se base sur la protection des écosystèmes riches en espèces et sur les espèces les plus vulnérables (i.e. rares ou en dangers d'extinction).
[1639] Souvent définie comme la protection d'espèces ou d'espaces communs.
[1640] Fonds 20070682/2, disponible aux Archives Nationales.
[1641] *Ibid*.
[1642] *Ibid.*

octobre 1978, examen du projet de liste d'espèces végétales justifiant des mesures de protection au titre des articles 3 et 4 de la loi de protection de la nature, 27 octobre 1978[1643].

« *M Lecomte - Parmi les principes qu'il me paraît important de défendre, il en est un essentiel : la protection de la nature sera pensée au niveau de l'écosystème ou ne sera qu'un combat d'arrière-garde. Dans cette perspective, la protection accordée à une espèce paraît toute relative. S'il est indécent de permettre que l'on tue directement une espèce menacée, il est bien plus grave encore de faire disparaître un élément de sa niche écologique.* » Séance du CP du 9 juin 1982, discussion générale sur le fonctionnement du CP[1644].

Sans surprise, on retrouve donc un intérêt pour la protection des milieux rares ou menacés :

« *M. Aymonin – Alors que certains de ces sites ont été partiellement détruits ou détériorés, le bois du parc représente incontestablement au niveau du bassin parisien un milieu naturel très original du fait qu'il s'agit d'une forêt à sous étage de buis dont le type est devenu rare par suite de l'exploitation du buis et de la reconversion de ces bois en forêts plus productives.* » Séance du CP du 21 juin 1978, projet de RN du bois du parc (89) (avis favorable au classement du CP, RN classée en 1979, souligné par nous).

« *Ce type de milieu est particulièrement fragile, aussi des menaces sont-elles à craindre : mise en culture et plantation de résineux, ouverture de carrière, décharges, urbanisation.* » Séance du CP du 21 décembre 1976, projet de RN de Grand-Pierre et Vitain (41) (avis favorable au classement du CP, RN classée en 1979).

Notons d'ailleurs qu'en dehors de l'« *importance particulière* », le second motif susceptible de légitimer la création d'une réserve naturelle est bien son caractère menacé[1645].

La rareté ou le caractère menacé d'une espèce ou d'un milieu ne sont pas les seuls critères susceptibles d'attirer l'attention des membres du CP. Comme pouvaient le privilégier les anciens membres du CP, c'est aussi la richesse des espèces et des milieux qui conduisent les experts à considérer un projet de RN :

« *M Bournerias – […] le dossier semble montrer un milieu tout à fait remarquable de marais halophile et de terrain sec, type de milieu présentant souvent une très grande richesse, avec de nombreuses espèces.* » Séance du CP du 16 juin 1982, projet de RN des marais de Bruges (33) (avis favorable au classement du CP, RN classée en 1983, souligné par nous)[1646].

Fidèles à l'objectif formulé dans le rapport sur l'état de l'environnement de 1976-1977[1647], les experts valorisent aussi le caractère « représentatif » de ces espèces ou de ces milieux :

[1643] Fonds 20070682/1, disponible aux Archives Nationales.

[1644] Fonds 20070682/2, disponible aux Archives Nationales.

[1645] Selon l'article 16 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, « Des parties du territoire d'une ou de plusieurs communes peuvent être classées en réserve naturelle lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader » (souligné par nous).

[1646] Fonds 20070682/2, disponible aux Archives Nationales.

[1647] La politique des réserves naturelles doit conduire à la création d'« *un réseau de réserves représentatives des principaux écosystèmes afin d'assurer la conservation d'un échantillonnage de nos ressources génétiques* » Secrétariat Général du Haut Comité de l'Environnement (1977), L'état de l'environnement, rapport annuel 1976-1977, tome 1, p.50.

« *Le milieu naturel, caractéristique du Val de Loire, est constitué par des zones humides très importantes comme lieu d'hivernage […]. Le site présente également un intérêt botanique dans la mesure où l'on y trouve […] toutes les espèces végétales caractéristiques de la Vallée de la Loire.* » Séance du CP du 26 juin 1979, projet de RN du Val de Loire (18, 58) (avis favorable au classement du CP, RN classée en 1995).

Cet intérêt pour les espèces et milieux caractéristiques révèle donc déjà un intérêt pour des objets de nature que l'on peut qualifier de plus « communs ».

Ces objets de nature ne sont d'ailleurs pas tous « naturels », compris dans une perspective dualiste de séparation de l'humain et de la nature. Certains avis favorables du CP ayant conduit à des classements en RN ont privilégié des écosystèmes sur lesquels l'influence humaine est directe, comme celles de l'Île du Girard (39)[1648], qui résulte de travaux d'aménagement du cours du Doubs, l'étang artificiel de Saint-Quentin-en-Yvelines (78) [1649] ou encore du Pinail (86) [1650], zone humide intrinsèquement liée à l'activité humaine.

Un dispositif spécifique pour maintenir « *la nature en l'état dans ses rapports avec les activités humaines* »[1651] est même discuté depuis le début des années 1970 avec le concept des réserves naturelles « d'intérêt général ». Comparées à des « *petits parcs nationaux* »[1652], ces réserves à la règlementation plus souple devaient permettre de protéger de vastes territoires ne présentant pas nécessairement un fort intérêt scientifique mais illustrant la compatibilité entre les activités humaines et les milieux naturels. La difficulté à faire aboutir ce type de réserves[1653], du fait notamment de la forte opposition des acteurs locaux face à ce type de projets, aura néanmoins raison d'une telle utilisation des réserves naturelles.

La position des membres du CP sur ces réserves montre néanmoins que ces experts sont loin, pour reprendre l'image de Jean Dorst (1970, p.453) de constituer ces « *"protecteurs" attardés* » mûs uniquement par les questions de disparition d'espèces et prônant une « *politique simpliste* » basée sur la protection biologique stricte de quelques espaces d'une nature mystifiée.

L'illustration la plus parlante et susceptible de tordre le cou au « *cliché protectionniste* » (Therville, 2013, voir note de bas de page 1608, p.582) dont fait souvent l'objet la politique publique de protection de la nature est probablement la création de la RN de la frayère d'Alose, dont la création fut en majeure partie justifiée par la protection de la grande Alose dont la disparition représentait un « *risque économique pour 300 familles de pêcheurs* »[1654].

Enfin, nous souhaitions mettre l'accent sur deux éléments qui, s'ils ne participent pas véritablement à l'intérêt scientifique d'un site, contribuent tout de même à donner à un projet une « *importance particulière* » aux yeux des experts du CNPN. Le premier est un argument que l'on

[1648] Classée RNN en 1982.
[1649] Classée RNN en 1986, aujourd'hui RNN des étangs et rigoles d'Yveline depuis avril 2021.
[1650] Classée RNN en 1980.
[1651] Séance du CNPN du 8 juillet 1981, projet de RN de Vacheresse (74) (fonds 20070642/2, disponible aux Archives Nationales).
[1652] Secrétariat Général du Haut Comité de l'Environnement (1977), L'état de l'environnement, rapport annuel 1976-1977, tome 1, p.50.
[1653] Parmi ces échecs, on peut citer les projets de RN de Vacheresse (74) ou du Val de Munster (68, 88), malgré l'avis positifs des membres du CP respectivement lors des séances du 22 mars et du 19 décembre 1978 (fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales).
[1654] Séance du CP du 11 mars 1980, projet de RN de la frayère d'Alose (avis favorable au classement du CP, RN classée en 1981) (Fonds 20070642/2, disponible aux Archives Nationales).

connaît bien et qui fut l'un des premiers mobilisés pour protéger la nature (voir Chapitre 1), c'est le caractère esthétique d'un site :

> « *M Lecomte – Nous avons des zones très anthropisées, […], la valeur dépasse l'écologie, elle est culturelle. On a voulu mettre en réserve un paysage d'étang*. » Séance du CP du 16 mars 1983, travaux dans la RN de l'Etang du Cousseau, RN créée en 1976.

Le second, est celui de l'intérêt pédagogique pour l'enseignement ou la sensibilisation à la nature :

> « *L'intérêt pédagogique y est remarquable car on y observe toutes les séries et stations représentatives de la flore française sur environ douze kilomètres. Cet aspect mérite d'être signalé car il est unique sur le territoire français.* » Séance du CP 21 juin 1978, projet de RN des Madres (66) (avis favorable au classement du CP, RN classée en 1986 sous le nom RN de Nohèdes, souligné par nous).

> « *M. Pfeffer remarque que la création de cette réserve est parfaitement justifiée sur le plan scientifique, esthétique et éducatif […]*. » Séance du CP du 4 avril 1979, projet de RN du marais d'Isles à St Quentin (02) (avis favorable au classement du CP, RN classée en 1981, souligné par nous).

Bien sûr, tous les projets présentés combinent généralement nombre de ces catégories qui permettent à ces experts d'évaluer l'intérêt sur divers plans de créer une réserve naturelle.

La diversité des justifications pour créer une réserve naturelle et des rôles qui peuvent leurs êtres assignés ne manquent d'ailleurs pas de poser, à chaque époque, des problèmes pour définir ce qu'est véritablement une réserve naturelle :

> « *M. Bressou insiste […] sur l'absence de définition de la notion de réserve*. » Séance du CNPN du 21 décembre 1967, projet de RN à Saint-Amand-les-Eaux (59)[1655].

> « *M. Raffin, appuyé par MM. Aymonin, Davant, Le Demezet, demande que soit apporté la réponse aux questions : à quoi servent les réserves naturelles ? Quelle est la politique suivie dans ce domaine ?* » Séance du CP du 19 novembre 1980, projet de RN de la Chaîne des Puys (63)[1656].

> « *M. Lecomte […] considère aujourd'hui que la notion même de réserve naturelle est à revoir.* » Séance du CP du 25 juin 1992, réflexions sur la méthode à adopter pour l'examen des plans de gestion des réserves naturelles[1657].

Il est d'autant plus difficile d'établir une typologie des réserves et une stratégie cohérente que les experts du CP montrent un intérêt pour la diversité de la nature sous toutes ses formes – génétiques, spécifiques et écosystémiques ; « naturelle » ou anthropisée ; remarquable par leur rareté ou représentative ; menacée ; esthétique –. C'est cette diversité de la nature que l'on retrouve donc sous ce vocable d'« intérêt scientifique » que les experts adaptent en fonction des cas, tout comme le faisait déjà leurs prédécesseurs avec des arguments tout à fait comparable (voir Chapitre 5).

En dépit de cette diversité, tous les projets n'obtiennent pas un avis favorable des membres du CNPN. Comme l'indique Jean Dorst à propos d'un projet de RN du Haut-Rhône qu'il ne soutient pas, « *le comité permanent, pas plus que le CNPN, n'a de raison d'être s'il se contente d'être une chambre*

[1655] Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales.
[1656] Fonds 20070642/2, disponible aux Archives Nationales.
[1657] Fonds 20070642/7, disponible aux Archives Nationales.

d'enregistrement des projets de réserves naturelles »[1658]. Tous les projets présentés ne sont donc pas susceptibles de recueillir l'aval du CP :

> « *M. Le Demezet – Je suis absolument opposé à ce classement, l'intérêt scientifique ne présente pas le niveau requis.* » Séance du 21 mars 1984, projet de RN de la zone d'emprunt n°4 Donchery (08)[1659].

Sur les 121 projets discutés au cours de cette période, 9 %, soit 11 projets, reçurent un avis défavorable compte-tenu de leur intérêt scientifique insuffisant. Parmi ces 11 projets, seul l'un d'entre eux sera finalement classé en réserve naturelle, 20 ans après sa première discussion au CP. Par ailleurs, cinq autres projets nécessitèrent selon ces experts de plus amples informations pour pouvoir être évalués[1660].

La seule discussion d'un projet de RN au CP ne présage donc pas de la poursuite de la procédure de création d'une RN et ces experts font bien office de premier « filtre scientifique ». Qu'en est-il cependant du destin d'un projet ayant recueilli un avis positif du CP ? Sa création est-elle liée au niveau d'intérêt porté par ces experts sur le projet ou à d'autres facteurs ? Dans quelle mesure l'avis de ces experts est donc susceptible d'influer sur la procédure de création de RN, en dehors de ce premier filtre ?

2. Un intérêt scientifique nécessaire mais pas suffisant pour faire aboutir les projets de réserves naturelles

Cette partie vise à comprendre l'influence de l'intérêt scientifique tel qu'il est défini par les membres du CNPN sur la réussite des projets de réserve naturelle, c'est-à-dire sur leur classement. Si l'avis des membres du CP constitue bien un premier filtre, qu'en est-il de l'importance donné à cette dimension scientifique par rapport à d'autres critères et facteurs susceptibles d'influencer le processus de création présenté en Figure 32 ? Pour répondre à cette interrogation, cette partie prend appui sur les résultats d'un article publié dans la revue *Perspectives in Ecology and Conservation* (Chassé *et al.*, 2021).

Rappelons qu'une telle analyse nous permettra par ailleurs de mesurer les changements induits par la loi de 1976 sur la politique de création des réserves naturelles. Si, comme nous l'avons vu en introduction de ce chapitre, la loi renforce le recours à l'expertise scientifique dans un certain nombre de procédures et d'instruments de la politique de protection de la nature, nous pourrions nous attendre à une importance accrue du critère scientifique pour classer ces réserves naturelles.

C'est à ces interrogations et hypothèses que nous essaierons de répondre avec une analyse systématique de la trajectoire (i.e. classement en réserve naturelle ou non) des projets de RN discutés au CP de 1971 à 1986. Cette période permettait d'obtenir un recul suffisant sur la période antérieure à la réforme des réserves naturelles pour mesurer les changements apportés par cette dernière. La date de 1986 correspond à la fin du second mandat des membres nommés du CNPN réformé en 1977.

2.1. Matériel et méthode

Nous avons pour cela analysé l'ensemble des comptes rendus des réunions du CP traitant d'un projet de réserve naturelle entre 1971 et 1986. Au total, ce sont donc la présentation et les discussions autour

[1658] Séance du 4 avril 1979, projet de RN du Haut-Rhône (74) (fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales).
[1659] *Ibid.*
[1660] Aucun de ces cinq projets n'aboutit à la création d'une réserve naturelle.

de 222 projets de réserves naturelles que nous avons analysés. Pour rappel, ces comptes rendus étaient le plus souvent organisés de la même manière [1661]. Un rapporteur présentait l'intérêt scientifique du projet et lorsque c'était le cas, les menaces et les difficultés qui pouvaient se poser lors de la création de cette réserve. La discussion se poursuivait alors avec l'ensemble des membres du CP pour déterminer si la procédure de création méritait ou non d'être poursuivie.

C'est à partir de ces éléments que nous avons renseignés, pour chacun de ces 222 projets, (i) la date à laquelle le projet fut discuté, (ii) l'« intérêt scientifique » du projet, (iii) les menaces identifiées (e.g. projet d'assèchement d'un marais), (iv) le niveau de conflit autour de ce projet et (v) si le projet avait abouti à la création de la réserve. L'objectif était alors, à partir d'une analyse statistique, de déterminer si le succès d'un projet pouvait être influencé par l'un des quatre premiers facteurs.

Sur ces 222 projets, 103 ont conduit à la création d'une réserve naturelle. Cependant, 17 de ces 103 succès n'ont abouti en réalité que bien des années après – généralement plus d'une dizaine d'années – et suite à une nouvelle procédure d'examen par le CP. Ces 17 ont donc été comptabilisés comme des échecs. Parmi ces 222 projets, 46 ont été exclus de l'analyse car ils ne suivaient pas la procédure de création typique des réserves naturelles (voir Figure 32) ou que les informations contenues dans les comptes rendus n'étaient pas assez fournies pour renseigner les facteurs que nous voulions tester. Au total, l'analyse a été réalisée sur 176 projets qui ont abouti à la création de 72 réserves naturelles.

Avant de rentrer dans la présentation du modèle statistique que nous avons utilisé pour évaluer l'influence de ces facteurs, nous allons présenter une à une les variables explicatives utilisées et les hypothèses que nous souhaitions tester.

La date à laquelle le projet fut discuté au CP devait nous permettre d'évaluer l'influence de la loi de 1976 sur la politique de création des réserves naturelles. Nous avons ainsi pu distinguer les projets de RN suivant s'ils avaient été discutés avant ou après 1978. Cette date de 1978 permet de tenir compte de la sortie des décrets d'application de la loi de 1976 qui ne furent signés qu'en novembre 1977 et correspond par ailleurs à l'installation du nouveau CNPN. Il nous semblait donc plus pertinent de choisir la date de 1978 pour évaluer l'influence de la loi de 1976. Qu'attendions-nous quant aux éventuels effets de cette réforme ?

D'un côté, la réforme des réserves naturelles montre l'intérêt porté par l'État sur la mise en œuvre d'un tel instrument. Elle permit de populariser la protection des espèces et des milieux naturels d'intérêt. On aurait donc pu s'attendre à une augmentation de la probabilité de succès des projets à partir de 1978, témoin d'une importance nouvelle donnée par le gouvernement à la politique des réserves naturelles. D'un autre côté, à mesure que les réserves naturelles se créent, elles constituent un coût financier et humain croissant pour l'État. Leur nombre ne pouvant croître a priori indéfiniment, une dynamique inverse, c'est-à-dire une plus grande sélectivité des projets, était donc susceptible de se produire. Les résultats du modèle nous permettront donc de déterminer laquelle de ces deux dynamiques fut la plus influente.

La création d'une telle variable nous permettra aussi de discuter des effets de la réforme du CNPN (voir plus haut) sur la procédure de création des réserves naturelles. L'une des hypothèses de ce chapitre est que la loi de 1976 a contribué à renforcer le pouvoir des experts. Nous nous attendions donc après 1978 à une influence plus forte de l'« intérêt scientifique », second facteur dont nous souhaitions évaluer les effets sur la probabilité de succès d'un projet de RN.

[1661] Pour la forme des comptes rendus, voir Annexe 8 et Annexe 9.

Notre démarche dans la partie précédente a consisté à identifier le processus de construction sociale de la signification de cette notion à partir des arguments et catégories mis en avant dans le cadre des discussions au sein du CNPN, tels que retranscrits dans les comptes rendus. Comme nous l'avons vu à partir de cette analyse, l'intérêt scientifique constitue une notion relativement floue (voir plus haut). Il fut donc difficile de déterminer des critères robustes pour évaluer cet intérêt scientifique pour les projets de réserve naturelle. Nous avons donc arbitrairement distingué trois grandes catégories d'intérêt scientifique régulièrement présentes dans les discussions : (i) la « biodiversité »[1662] (i.e. richesse en espèce ou en écosystème), (ii) les « espèces et milieux remarquables » (i.e. rares, endémiques ou en voie de disparition) et (iii) la « représentativité des espèces et des écosystèmes » (i.e. les espèces ou le milieu à protéger sont représentatifs de la région).

Le regroupement dans trois catégories des différentes facettes de la notion d'« intérêt scientifique » que nous avons déterminé dans la partie précédente obéissait à la fois à un souci statistique mais permettait aussi de couvrir l'essentiel des éléments valorisés à l'époque par les experts du CP.

Premièrement, pour conduire une analyse statistique robuste, il nous fallait, pour chacune des catégories, un nombre suffisamment important de projets susceptibles de présenter cet intérêt. D'autre part, il fallait que les ordres de grandeur du nombre de projets dans chacune des catégories testées soit comparable. Il n'était donc pas possible de conserver la diversité des sens donnés à la notion d'« intérêt scientifique » que nous avons présenté dans la partie précédente.

Deuxièmement, ces trois catégories nous permettaient de déterminer si certaines caractéristiques des projets se révélaient être privilégiées par rapport à d'autre dans le processus de création d'une réserve naturelle. Avant l'avènement du concept de biodiversité, la richesse des espèces et des milieux était-elle déjà un objet d'intérêt ou est-ce qu'était plutôt privilégiées la présence d'espèces rares ou menacées d'extinction ? Ces catégories correspondent à des stratégies de protection différentes (e.g. protéger le rare ou protéger le représentatif ?) et nous permettaient de tester si l'une ou l'autre des stratégies étaient privilégié dans la création des réserves naturelles.

La distinction de trois catégories nous permettait par ailleurs de mesurer le niveau d'« intérêt scientifique » d'un projet. Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, les membres du CP s'attachaient à définir un niveau minimum d'intérêt scientifique pour les réserves naturelles (i.e. le projet présenté est-il suffisamment intéressant d'un point de vue scientifique pour que la procédure de création soit poursuivie ?). Nous avons approché cette évaluation avec la création d'une variable que nous avons appelé l'« intérêt scientifique global » et qui est comprise entre 0 (i.e. le compte rendu du CP ne mentionne aucune des trois catégories scientifiques dans les objectifs du projet de RN) à 3 (i.e. le compte rendu du CP mentionne les trois catégories scientifiques dans les objectifs du projet de RN). Une telle variable était donc susceptible de nous donner une idée de l'influence de l'« intérêt scientifique » dans la probabilité de succès d'un projet de RN. La science étant convoquée pour légitimer et faciliter la création de ces réserves naturelles, nous nous attendions à observer une probabilité de succès qui augmente à mesure que l'intérêt scientifique global d'un projet augmente.

[1662] A noter que le terme n'était pas encore utilisé à l'époque. Ce néologisme, contraction de « diversité biologique », fut choisi dès 1986 pour titre d'un colloque ayant pour but d'alerter sur la perte massive des espèces (voir Takacs, 1996). La publication du livre issu de ce colloque et intitulé *Biodiversity* contribua à populariser ce terme qui s'imposera peu à peu tant à l'échelle internationale qu'à l'échelle nationale à partir des années 1990. Sans être utilisé, la notion de richesses en espèces ou en milieux correspondait néanmoins déjà à une réalité mesurable par les experts du CNPN.

La troisième variable que nous avons renseignée pour chacun des projets est celle de l'existence de menaces sur le site. Tout projet de RN était indiqué comme portant sur un espace menacé lorsque la présentation du projet ou les discussions avec les membres du CP faisait état d'une quelconque dégradation possible du milieu ou de ses espèces (e.g. urbanisation, pollution, tourisme, exploitation).

Il nous semble qu'un tel facteur était susceptible de favoriser le succès d'un projet et que cette probabilité de succès était susceptible d'augmenter suite aux réformes de 1976, et ce pour deux raisons. D'une part, la loi consacre le caractère menacé d'un habitat comme une justification susceptible de légitimer la création d'une réserve naturelle[1663]. D'autre part, l'intégration des associations régionales de protection de la nature dans la composition du CNPN et de son CP était susceptible de fournir de plus amples informations quant aux potentielles menaces pesant sur les milieux naturels ou les espèces dans les territoires.

Enfin, le dernier facteur que nous avons estimé est celui du degré de conflictualité autour de ces projets de réserve naturelle. Nous avons pour cela fait le choix de compter le nombre d'acteurs mentionnés dans les comptes rendus des réunions du CP comme opposés au projet de réserve naturelle. Nous avons supposé qu'en l'absence de telles mentions, le projet ne rencontrait pas ou peu d'opposition sur le plan local. Parmi ces acteurs, étaient régulièrement mentionné l'avis des chasseurs, des agriculteurs, du préfet, des collectivités, de la population locale ou encore des propriétaires[1664]. Nous avons fait le choix de ne pas hiérarchiser les oppositions et pour des raisons statistiques de regrouper les projets contenant 2 opposants ou plus. Nous émettions l'hypothèse qu'un fort niveau de conflictualité était susceptible de diminuer la probabilité de succès d'un projet de réserve naturelle.

Résumons l'ensemble des facteurs que nous avons intégré dans le modèle statistique. Pour tester l'effet de la loi de 1976 (i.e. réforme des réserves naturelles et du CNPN) sur la création des réserves naturelles, nous avons discriminé les projets en fonction de s'ils étaient discutés avant ou après 1978 (Réforme = pré-1978/post-1978). Notons que pour distinguer un simple effet du temps, nous avons aussi créé une autre variable regroupant les projets dans quatre périodes sans préjuger d'une quelconque signification pour leur délimitation (Temps = 1971–1975 ; 1975–1978 ; 1978–1980 ; 1980–1986). Pour mesurer l'influence de l'intérêt scientifique des projets sur la procédure de création, nous avons déterminé si les projets avaient pour objectif de protéger la biodiversité (Biodiversité = Oui/Non), des espèces ou des milieux remarquables (EspMilRem = Oui/Non) et/ou des espèces ou des milieux représentatifs (EspMilRep = Oui/Non). La somme des « Oui » pour chaque projet nous donnait l'intérêt scientifique global d'un projet (Intsciglo = 0 ; 1 ; 2 ; 3). Nous avons enfin testé si le milieu ou les espèces à protéger étaient menacés (Menaces = Oui/Non) et enfin le niveau de conflit autour du projet (Conflit = 0 ; 1 ; 2 et +). L'ensemble de ces variables sont résumées dans le Tableau 12.

[1663] Selon l'article 16 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, « Des parties du territoire d'une ou de plusieurs communes peuvent être classées en réserve naturelle lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader » (souligné par nous).

[1664] Voir par exemple les verbatims suivants :

« *La création de la réserve devrait entraîner des difficultés avec les chasseurs*. » Séance du CP du 25 septembre 1979, projet de RN de l'Etang de Vendres (Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales).

« *Tous ces propriétaires [une dizaine] sont opposés à la création de la réserve, mais un arrangement est possible dans la mesure où la règlementation autorise le maintien des activités*. » Séance du CP du 27 octobre 1978, projet de RN des Marais de Bruges (Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales).

L'influence de ces variables sur la réussite ou non d'un projet, c'est-à-dire sur l'aboutissement de la procédure de création, a été testé à l'aide d'une régression logistique[1665]. Notre variable à expliquer étant une variable binaire, nous avons utilisé un modèle linéaire généralisé avec réponse binomiale et lien logit. Un tel modèle permet de calculer l'influence des variables explicatives que nous avons mesurées sur la probabilité de réalisation du projet.

Pour analyser l'effet de la réforme, nous avons aussi testé l'influence de l'interaction entre la variable « Réforme » et les variables mesurant l'intérêt scientifique des projets ainsi que les menaces portant sur les milieux à protéger.

Les variables « Réforme » et « Temps », ainsi que les trois catégories d'intérêt scientifique avec la variable « Intsciglo » n'étant pas indépendantes, nous avons utilisé quatre modèles statistiques différents dans lesquels toutes les variables étaient indépendantes. Nous ne présenterons dans la suite que les modèles statistiques se rapprochant le plus des données.

Les analyses ont été réalisées sous la version 3.6.1 de R. Pour déterminer la qualité de ces modèles, nous nous sommes basés sur le critère d'information d'Akaike (AIC). Les variables non significatives des modèles ont été retirées grâce à une régression pas à pas[1666], en utilisant la fonction stepAIC du package MASS.

Pour interpréter les résultats, nous aurons régulièrement recours à certains verbatims des débats entre les membres du CP sur la conduite de la politique en matière de création des réserves naturelles.

Tableau 12. Ensemble des variables utilisées dans le modèle statistique pour estimer leur influence sur la réussite d'un projet de réserve naturelle.

Temps	Réforme	Biodiversité	Espèces et Milieux Remarquables	Espèces et Milieux Représentatifs	Intérêt scientifique global	Conflit
1971–1975 ; 1975–1978 ; 1978–1980 ; 1980–1986	pré-1978 ; post-1978	Oui/Non	Oui/Non	Oui/Non	0 ; 1 ; 2 ; 3	0 ; 1 ; 2 et +

Tableau 13. Principales caractéristiques des 176 projets étudiés.

	Biodiversité	Espèces ou milieux remarquables	Espèces ou milieux représentatifs	Projet combinant au moins deux de ces facteurs	Projet ne présentant aucun de ces facteurs	Menaces sur le site à protéger	Opposition d'au moins un acteur
Proportion de projets (%)	36.4	47.7	17.6	27.3	32.4	60.8	46.6

[1665] Nous remercions ici Sébastien Ollier et Séverine Bord pour leur conseil concernant ces analyses statistiques.
[1666] *Stepwise regression*.

Tableau 14. Facteurs influençant la création des réserves naturelles. Résultats de deux modèles de régression logistique analysant la probabilité de création d'une réserve naturelle en fonction du Temps, de la Réforme de 1976, des catégories scientifiques (Biodiversité, Espèces et/ou milieux remarquables, Espèces et/ou milieux représentatifs), de l'existence d'une Menace et du niveau de Conflit. Dans le second modèle, l'interaction entre la Réforme de 1976 et les catégories scientifiques et l'existence d'une menace a aussi été testé. Les variables non significatives, sauf celles ayant un effet marginal, ont été retirées des modèles. Le caractère significatif de l'effet de ces variables a été vérifié en utilisant des tests de rapport de vraisemblance comparant le modèle complet avec celui sans la variable testée. La P-value de ces tests est indiquée dans la colonne P-Value (NS, non significative ; * P < 0.05 ; ** P < 0.01). La valeur explicative de ces modèles a été testé en utilisant le rapport de vraisemblance entre le modèle testé et un modèle ne comportant qu'une constante. Sont présentés pour chacune des catégories de variable les odds-ratio, c'est-à-dire le rapport des cotes entre les projets de la catégorie mentionnée sur la catégorie témoin. Pour le Temps, la catégorie témoin comporte les projets discutés entre 1971 et 1975. Pour la réforme, la catégorie témoin comporte les projets discutés entre 1971 et 1977. Pour le niveau de Conflit, la catégorie témoin comporte les projets dans lesquels aucun opposant n'a été identifié. Pour les trois catégories de l'intérêt scientifique, la catégorie témoin est celle de l'ensemble des projets pour lesquels l'objectif de protection est absent. Un odds-ratio supérieur à 1 signifie une augmentation de la probabilité de succès. Un odds-ratio inférieur à 1 signifie une diminution de la probabilité de succès. Ex : les projets discutés entre 1978 et 1986 ont eu une probabilité significativement plus faible de réussir que les projets discutés entre 1971 et 1977.

		Modèle 1		Modèle 2	
Variables		**Odds-ratio (CI)**	**P-Value**	**Odds-ratio (CI)**	**P-Value**
Constante		1.78 (0.84 – 3.92)		1.19 (0.54 – 2.71)	
Temps	1975-1978	0.23 (0.09 – 0.56)	0.002 (**)		
	1978-1980	0.21 (0.08 – 0.53)			
	1981-1986	0.37 (0.15 – 0.88)			
Réforme	1978-1986			0.15 (0.05 – 0.44)	0.009 (**)
Conflit	1	1.48 (0.70 – 3.14)	0.04 (*)	1.43 (0.68 – 2.97)	0.06 (NS)
	2+	3.03 (1.27 – 7.46)		2.76 (1.17 – 6.72)	
Espèces et/ou milieux remarquables	Presence	0.55 (0.28 – 1.05)	0.07 (NS)	0.56 (0.20 – 1.49)	0.32 (NS)
Menaces	Presence				
Réforme(1978-1986) x Menaces				5.23 (1.37 – 21.1)	0.02 (*)
Déviance résiduelle		216		220	
Amélioration par rapport à un modèle ne comportant qu'une constante (P-value)		21.9 (**)		17.6 (**)	
Difference entre les deux modèles		4 (*)			

2.2. Résultats et discussions

Les caractéristiques principales des projets sont présentées dans le Tableau 13. Seuls les résultats des deux modèles intégrant les trois catégories d'intérêt scientifique avec soit la variable « Réforme » soit la variable « Temps » sont présentés dans le Tableau 14. Ces deux modèles correspondaient mieux à la réalité que ceux intégrant la variable « *intérêt scientifique global* », variable par ailleurs non-significative, c'est-à-dire n'influant pas sur la probabilité de succès d'un projet.

2.2.1. Une validation scientifique nécessaire mais pas suffisante pour créer une réserve naturelle

L'absence d'effet de l'« intérêt scientifique global » montre qu'à l'inverse de ce que nous avions postulé, le succès d'un projet de réserve naturelle n'est pas lié à l'intérêt scientifique du projet présenté devant le CP. Un projet combinant différents intérêts scientifiques, comme ceux de protéger par exemple à la fois la biodiversité et les espèces remarquables, n'a pas influencé positivement, sur la période considérée, son succès final.

Par ailleurs, aucune des trois catégories d'intérêt scientifique (biodiversité, espèces et/ou milieux remarquables et espèces et/ou milieux représentatifs) n'influença significativement la probabilité de succès d'un projet. Ces résultats suggèrent qu'aucun de ces critères scientifiques ne fut déterminant dans les décisions en matière de création des réserves naturelles.

Un tel résultat n'est pas sans faire échos avec la situation telle qu'elle est perçue par les acteurs du CP de l'époque :

> « *M. Le Duc – Il faut cesser d'accepter les projets de réserve au coup par coup et raisonner en termes de priorité ; bien que chaque cas soit intéressant, il reste à définir une hiérarchie des urgences.* » Séance du CNPN du 8 juillet 1981, projet de RN de Vacheresse (74)[1667].

> « *C'est beaucoup plus l'opportunité, parfois même l'opportunisme, qui expliquent la mise en place de telle ou telle réserve (il faut à ce propos rappeler que l'objectif des 100 réserves fixé en 70 a privilégié le nombre au détriment de la qualité).* » Séance du CP du 20 avril 1983, rapport sur les priorités des réserves naturelles de M. Le Demezet[1668].

Les experts scientifiques du CNPN mentionnent régulièrement l'absence de priorité donnée par le ministère de l'Environnement sur la politique de création des réserves naturelles et dénonce régulièrement une action au coup par coup ne tenant pas compte de l'intérêt scientifique des projets.

Le processus de création d'une réserve naturelle (voir Figure 32) fait intervenir des acteurs variés. Dans ce processus, les experts scientifiques du CP ne constituent qu'un groupe d'acteurs parmi les différentes parties prenantes consultées avant la création de toute réserve naturelle. Avec l'enquête publique, la consultation des administrations concernées ou encore celle des collectivités locales, la mise en œuvre d'une réserve naturelle fait intervenir de nombreuses rationalités autres que celles uniquement basées sur la protection scientifique de la nature. La décision finale consiste à arbitrer entre ces différentes rationalités et on comprend dès lors que nombre de facteurs autres que ceux de l'intérêt scientifique sont susceptibles de peser sur la création ou non d'une réserve naturelle.

Nous analyserons plus finement dans la section suivante ces facteurs susceptibles de peser dans la réussite ou non d'un projet de réserve naturelle. La lecture des comptes rendus des réunions du CP et du CNPN, ainsi que les résultats présentés dans le Tableau 14, nous permettent d'ores et déjà d'en identifier un certain nombre.

[1667] Fonds 20070642/2, disponible aux Archives Nationales.
[1668] *Ibid*.

2.2.2. La création d'une réserve naturelle, produit d'une multitude de facteurs contingents

Premièrement, les variables cherchent à mesurer l'effet de la « Réforme » de 1976 et du « Temps » elles ont significativement influencé la probabilité de succès d'un projet. Au fil du temps, la probabilité de succès des projets a ainsi diminué[1669]. Le modèle intégrant la variable « Temps » correspondant mieux à nos données que celui intégrant la variable « Réforme », il semble que cela soit bien l'effet simple du temps qui soit responsable de cette diminution de la probabilité de succès d'un projet au fil du temps.

Il nous semble que cet effet du temps est majoritairement lié aux ressources limitées dont dispose toute politique publique. La création de nouvelles réserves implique nécessairement des coûts supplémentaires pour l'État qui en assurait la majorité du financement et l'arbitrage entre la création de nouvelles réserves au détriment de la gestion de l'ensemble du réseau fit régulièrement l'objet de discussions au sein du CNPN :

> « *M. Le Demezet pense que compte tenu des faibles moyens consacrés à la politique des réserves naturelles, il convient de dégager des priorités.* » Séance du CP du 19 décembre 1978, projet de RN Sources des Dauges (23)[1670].
>
> « *M Gallois représentant la SNPN et M Le Demezet pour la SEPNB émettent un avis défavorable estimant de leur devoir de s'opposer à la création de toutes nouvelles réserves tant que les moyens financiers nécessaires à leur gestion n'auront pas été dégagés*. » Séance du CNPN du 8 juillet 1980, projet de RN du Courant d'Huchet (40)[1671].
>
> « *M Reille – J'attire l'attention sur le coût de fonctionnement. Le Budget est en diminution. Devons-nous créer de nouvelles réserves alors que nous ne sommes pas certains de continuer à assurer la gestion des réserves existantes ?* » Séance du CNPN du 18 avril 1984, projet de RN Etang de la Mazière (47)[1672].

Sans être surprenant, un tel résultat montre que bien d'autres considérations que les justifications liées à l'intérêt scientifique sont discutées lors de l'évaluation d'un projet de réserve naturelle, ce qui contribue aussi à expliquer l'absence d'effet des critères scientifiques sur la probabilité de succès d'un projet. De plus, cela suggère aussi qu'une diminution et même une stagnation des ressources en matière d'espaces protégés peut d'une part affecter la qualité de leur gestion (sur ce point, voir par exemple Coad *et al.*, 2019 ; Watson *et al.*, 2014), mais est aussi susceptible de limiter les possibilités d'extension du réseau d'aires protégées.

Une telle observation n'est pas non plus sans conséquences sur les arbitrages internes à la politique de protection de la nature, comme l'illustre ce propos d'un membre du cabinet faisant le point sur la situation budgétaire en matière de protection de la nature pour l'année 1982 :

> « *M Tuffery (cabinet du ministre) – Il y a deux niveaux de préoccupation. Le premier niveau, ce sont les grandes masses budgétaires, nous ne pouvons présumer à l'heure actuelle les choix qui seront faits parmi toutes les propositions. Le ministre a voulu cette année faire un effort très particulier sur tout ce qui concerne une meilleure connaissance des problèmes et des*

[1669] Entre 1971 et 1975, 63 % des projets présentés devant le CP ont abouti à la création d'une réserve naturelle. Entre 1975 et 1978, 31 % des projets présentés devant le CP ont abouti à la création d'une réserve naturelle. Entre 1978 et 1980, 30 % des projets présentés devant le CP ont abouti à la création d'une réserve naturelle. Entre 1980 et 1986, 39 % des projets présentés devant le CP ont abouti à la création d'une réserve naturelle.

[1670] Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales.

[1671] Fonds 20070642/2, disponible aux Archives Nationales.

[1672] Fonds 20070642/2, disponible aux Archives Nationales.

situations : l'inventaire faune flore et toutes les études techniques qui peuvent permettre de connaître véritablement les populations, leurs relations, les biotopes pour préparer les décisions. C'est cette première phase qui a été proposée par le ministre mais les conférences budgétaires ne font que commencer. » Séance du CNPN du 8 juillet 1981

Les moyens alloués aux politiques d'amélioration des connaissances sur la nature, dont on a vu qu'elles constituaient à partir du milieu des années 1970 une priorité[1673], sont autant de moyens qui ne sont pas alloués aux politiques de protection des espèces et des milieux.

Nos résultats suggèrent pourtant que la mobilisation de ces connaissances ne semble pas significativement influencer le succès des projets de réserves naturelles. Le tri des projets, plus sélectif au fil du temps, ne s'est en effet pas fait sur des critères principalement scientifiques[1674]. Sans dénigrer l'importance des connaissances scientifiques, ce résultat permet néanmoins de questionner la capacité de certaines de ces connaissances à orienter – au sens d'éclairer – l'action publique en matière de protection de la nature.

Les critères financiers sont cependant loins d'être les seuls à impacter la création de ces réserves naturelles. Comme nous avons déjà eu l'occasion de le voir et comme l'exprime explicitement un membre du CP, la question du foncier et de la propriété des terres à protéger est souvent centrale et déterminante dans la réussite ou non d'un projet de réserve naturelle :

« *M. Le Demezet quant à lui, attire l'attention du comité sur le fait qu'il reste toujours deux points d'achoppement essentiels lorsqu'on crée une réserve naturelle. Ce sont les problèmes fonciers et les problèmes de règlementation qui entraînent des conflits d'intérêt et mettent en échec un certain nombre de projets.* » Séance du 20 février 1979, discussions sur la politique des réserves naturelles[1675].

L'acquisition foncière par l'État des réserves naturelles étant bien souvent considérée comme une stratégie trop coûteuse, les propriétaires ou usagers sont bien souvent réticents devant les potentielles restrictions imposées par la création d'une réserve naturelle.

Ces conflits ne sont d'ailleurs pas rares puisque dans 46 % des cas (voir Tableau 13), l'opposition au projet d'un groupe d'acteur au moins était mentionnée dans le compte rendu de la réunion du CP. Paradoxalement, si nous postulions l'idée selon laquelle plus le niveau de conflit autour d'un projet était important, moins ses chances de succès seraient importantes, c'est finalement l'inverse que nous avons observé dans le premier modèle[1676] (voir Tableau 14). Dans un nombre important de cas, la protection de la nature a donc su s'imposer malgré l'opposition de certains usagers ou propriétaires à la création de la réserve naturelle.

[1673] « *Le programme de protection de la flore et de la faune défini en 1975 met l'accent sur la nécessité d'améliorer au préalable, les connaissances sur l'état des espèces et des milieux*. » (Secrétariat Général du Haut Comité de l'Environnement (1977), L'état de l'environnement, rapport annuel 1976-1977, tome 1, p.48).

[1674] Aucune interaction entre les variables « Réforme » ou « Temps » avec celle de l'« intérêt scientifique global » ne fut significative.

[1675] Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales.

[1676] La variable « Conflit » n'étant significative que dans le premier modèle. 34 % des projets présentés devant le CP et ne mentionnant aucun opposant au projet ont abouti à la création d'une réserve naturelle. 46 % des projets présentés devant le CP et mentionnant l'opposition d'un groupe d'acteurs au projet ont abouti à la création d'une réserve naturelle. 53 % des projets présentés devant le CP et mentionnant l'opposition d'au moins deux groupes d'acteurs au projet ont abouti à la création d'une réserve naturelle.

Ce résultat est néanmoins cohérent avec celui de l'augmentation de la probabilité de réussite d'un projet en cas de menaces sur le site (voir Tableau 14)[1677]. Un tel résultat montre que la création de ces réserves naturelles obéit aussi à l'objectif de protéger des milieux menacés de dégradation, en général liés à leur exploitation ou à la réalisation d'un projet d'aménagement (e.g. lotissement, route). Ces résultats sont corroborés par un certain nombre de propos tenus lors des séances du CP :

> « *M. Monferrand [Délégué Régional à l'Environnement de Franche-Comté] précise que l'instance de classement prise au début de l'année à la demande du préfet a été motivée par un projet d'aménagement qui a déjà reçu un début d'exécution.* » Séance du CP du 20 février 1979, projet de RN du lac de Remoray, RN classée en 1980[1678].

> « *M Mathieu [FRAPNA] – Le projet de réserve était fait pour règlementer la gravière.* » Séance du CP du 10 janvier 1983, projet de RN des Ramières (26), RN classée en 1987[1679].

> « *M Piron – La vallée de Chamonix a défrayé la chronique. Un projet de réserve naturelle a été déposé. La même semaine était déposé un projet d'équipement lourd de remontée mécanique. Les deux projets ont suscité des polémiques extrêmement violentes. […] Nous avons pensé qu'il était nécessaire d'aller le plus vite possible pour sortir en 15 mois la réserve naturelle. Les élections municipales doivent avoir lieu en mars 1983, il y aura des difficultés à effectuer une enquête publique à cette période, nous pouvons avoir un dossier prêt en octobre-novembre, il ne faut pas laisser passer la possibilité de lancer l'enquête publique en novembre-décembre. C'est la raison de l'urgence.* » Séance du CP du 15 septembre 1982, informations diverses sur le plateau de Carlaveyron, RN classée en 1991[1680].

L'aboutissement de ces projets particuliers de réserve naturelle, qui ne constituent probablement pas les projets les plus scientifiquement « pertinents » et sont contestés par un certain nombre d'acteurs, est bien une preuve que certaines réserves naturelles ont su s'imposer sur certains territoires menacés par d'importants conflits d'usages.

Ces résultats sont néanmoins à interpréter avec précaution. Ils rentrent en effet en contradiction avec certains propos de l'époque, que cela soit des experts du CNPN ou des fonctionnaires de la DPN :

> « *L'expérience montre que très souvent un classement se heurte à un rapport de force défavorable au plan local et que les choses en restent là.* » Séance du CNPN du 20 avril 1983, rapport de M. Le Demezet sur le bilan des réserves naturelles[1681].

> « *M Piron [adjoint au directeur de la protection de la nature] – Les dossiers qui aboutissent sont ceux qui ne suscitent pas de contentieux, c'est un souci de bonne gestion*. » Séance du CNPN du 20 avril 1983, discussions sur le bilan des réserves naturelles[1682].

> « *M Piron [adjoint au directeur de la protection de la nature] – Si des réserves naturelles sont bloquées au niveau Commissaire de la république, c'est qu'il existe des situations telles que vouloir forcer la main des locaux c'est prendre le risque de tout faire échouer. Il faut lancer les*

[1677] Interaction significative entre la variable « Réforme » et la variable « Menaces ».
[1678] Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales.
[1679] Fonds 20070642/2, disponible aux Archives Nationales.
[1680] *Ibid*.
[1681] *Ibid*.
[1682] *Ibid*.

procédures dans une ambiance telle que les projets puissent aboutir. […] L'objectif est non pas d'avoir beaucoup de procédures engagées mais des procédures qui réussissent. »

Ils rentrent aussi en contradiction avec certains propos contemporains récoltés lors d'entretiens avec des fonctionnaires du ministère de l'époque :

> « *On a géré des opportunités. On a créé des réserves, on a créé globalement là où on pouvait y arriver sans foutre la révolution.* » Henri Jaffeux, ancien fonctionnaire de la direction de la protection de la nature.

Il nous semble en réalité que plusieurs éléments rendent difficile l'interprétation de ce résultat.

Premièrement, nous nous sommes uniquement basés sur le nombre d'opposants et nous n'avons pas hiérarchisé ces oppositions. Comme nous le verrons dans la section suivante, il semble que certains acteurs, au premier rang desquels les notables locaux, disposent d'un pouvoir de négociation bien plus important que d'autres acteurs. Le nombre d'opposants aux projets de réserve naturelle ne renseigne donc que très partiellement quant au poids, à la « force » de l'opposition contre un projet de réserve naturelle. L'étude des rapports de force ne peut en réalité faire l'économie d'une analyse plus approfondie des acteurs en présence, ce que nous ferons dans la section suivante.

Deuxièmement, ce résultat ne présage en rien des moyens mis en œuvre pour résoudre ces conflits, dépasser ces oppositions et faire aboutir ces projets de réserves contestés. Comme nous aurons aussi l'occasion de le voir par la suite, la création d'une réserve naturelle se négocie durant plusieurs années et le projet s'adapte en fonction des rapports de force locaux et des résultats des consultations. Des compromis avec les opposants sont alors trouvés et sont susceptibles d'affecter aussi bien le règlement de la réserve que son périmètre :

> « *M Davant – C'est un dossier très ancien qui comporte le problème général de la chasse dans le bassin d'Arcachon. Evidemment il aurait été souhaitable, dans une réserve naturelle, d'interdire la chasse mais dès le départ pour ce cas particulier nous avons été d'accord pour dire que c'était le haut lieu botanique du bassin et essentiellement une réserve botanique, étant entendue que la chasse, si elle est tolérée, ne doit pas perturber le substrat de végétation. […] J'aurais souhaité une réserve totale mais dans le contexte local si l'on veut que le dossier aboutisse il faut accepter les compromis auxquels a abouti le groupe de travail*. » Séance du CP du 16 septembre 1981, projet de RN des prés salés d'Arès et de Lège (33)[1683].

> « *L'opposition des chasseurs, qui est à l'origine de l'échec d'un premier projet de réserve naturelle sur ce site, a conduit à rechercher un compromis en délimitant un secteur où la chasse reste autorisée dans les limites de la règlementation générale en vigueur*. » Séance du CNPN du 29 octobre 1979, projet de RN du lac de Remoray (25)[1684].

De tels compromis permettent ainsi de faire aboutir des projets pourtant contestés à l'origine et expliquent l'aboutissement des projets de réserve naturelle sans qu'ils aient été imposés « en l'état » aux acteurs impactés par leur création.

La lecture des comptes rendus des séances du CP et du CNPN montre en réalité qu'une multitude d'autres facteurs sont susceptibles d'influencer le destin d'un projet de réserve naturelle. Citons parmi ceux-ci certains objectifs qui relèvent plutôt d'une dimension symbolique ou de communication politique :

[1683] Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales.
[1684] *Ibid*.

« […] il faut à ce propos rappeler que l'objectif des 100 réserves fixé en 70 a privilégié le nombre au détriment de la qualité. » Séance du CP du 20 avril 1983, rapport sur les priorités des réserves naturelles de M. Le Demezet[1685].

« *M. Ribière [Directeur Régional de l'Architecture et de l'Environnement de Champagne-Ardenne] – Nous aimerions avoir au moins une réserve naturelle par département*. » Séance du CP du 21 mars 1984, projet de RN zone d'emprunt n°4 Donchery (98)[1686].

L'atteinte de ces objectifs permet de fournir à certains acteurs l'opportunité de communiquer sur les résultats de la politique publique de protection de la nature.

Evoquons aussi les stratégies liées aux effets d'entraînement que la réussite d'un projet est susceptible de provoquer :

« *M. Ribière [Directeur Régional de l'Architecture et de l'Environnement de Champagne-Ardenne] – Il n'y a actuellement aucune réserve naturelle en Champagne Ardennes, faute d'avoir pu aboutir à des compromis. La pression agricole est forte. Le projet de réserve de Donchery est le résultat d'un consensus local, le premier dans la région. C'est un symbole qui peut avoir un effet de synergie.* » Séance du CP du 21 mars 1984, projet de RN zone d'emprunt n°4 Donchery (98)[1687].

« *M. Petin [Délégué Régional à l'Environnement] insiste sur l'importance de réaliser une réserve dans le Limousin où la vie associative est déjà très peu développée*. » Séance du CP du 19 décembre 1978

« M Grillet [service des parcs et réserves de la DPN] – Les élus ont fait un réel effort ; si on les décourage on va avoir à l'échelon local un recul important. » Séance du CNPN du 8 juillet 1981, projet de RN de Vacheresse (74)[1688].

Comme l'illustre cette dernière citation, notons aussi l'importance accoré à l'identité des promoteurs du projet qu'il s'agit bien souvent de récompenser, bien que les projets n'obéissent pas toujours aux critères de qualité scientifique des experts du CP :

« *M Laverne [Office National de la Chasse] – Les associations de pêcheurs sont à l'origine de cette réserve, on aurait mauvaise grâce à refuser une de leurs demandes, je suis partisan d'une grande souplesse*. » Séance du 17 décembre 1981, projet de RN Frayère d'Alose (47), RN créée en 1981[1689].

« *M Raffin [FFSPN] – […] Je pense que dans la mesure où la municipalité a tout mis dans ce projet, c'est un effort à soutenir.* » Séance du CNPN du 16 juin 1982, projet de RN des marais de Bruges (33), RN créée en 1983[1690].

« *Il est regrettable que le dossier soumis à l'examen soit fort léger. […] Tous les maires veulent sauvegarder ce "poumon de verdure"; la population est mobilisée, l'effet psychologique d'un refus serait catastrophique* » Séance du CP du 9 juillet 1980, projet de RN de l'ile de la Platière (38), RN créée en 1986[1691].

[1685] *Ibid*.
[1686] Fonds 20070642/2, disponible aux Archives Nationales.
[1687] *Ibid*.
[1688] *Ibid.*
[1689] *Ibid*.
[1690] *Ibid*.
[1691] *Ibid*.

Mentionnons enfin l'existence de contextes politiques locaux bien particuliers, qui sont aussi susceptibles d'affecter la création des réserves naturelles :

> « *L'établissement public régional [vient] de créer une ligne budgétaire « réserves naturelles » devant servir à aider les communes concernées par la création des réserves*. » Séance du CP du 22 mars 1978, M. Grillet, attaché à la DDA de Haute Savoie, discussions générales sur les réserves naturelles en Haute-Savoie[1692].

> « *M Davant appelle l'attention sur la nécessité de réaliser les projets de réserve en cours avant les élections municipales. C'est important. Une municipalité qui s'est engagée pour la protection de la nature pendant la durée de son exercice voit son action arriver à terme*. » Séance du CNPN du 6 octobre 1982, questions préliminaires[1693].

Enfin, certains projets verront aussi le jour suite à des mesures dites de « compensation », pour contrebalancer les dommages issus de l'aménagement de certains milieux comme les montagnes (voir plus bas).

Tous ces facteurs sont ainsi susceptibles d'influencer la création des réserves naturelles et contribuent à faire de l'« intérêt scientifique » d'un projet un facteur parmi d'autres dans la procédure de création des réserves naturelles.

3. Conclusion : La création d'une réserve naturelle, un processus adapté au cas par cas

En guise de conclusion, reprenons les deux problématiques qui ont animé notre recherche tout au long de cette section, à savoir les changements apportés par la loi de 1976 et la place accordée aux experts et à leurs connaissances dans la décision publique en matière de création de réserves naturelles.

Comme nous l'avions déjà évoqué dans la première section, il semblerait que la loi de 1976 n'ait pas fondamentalement modifié la dynamique ou le processus de création des réserves naturelles qui avait déjà été entamé depuis le début des années 1970. Si cette réforme a pu favoriser la création de ces réserves naturelles au sein de sites menacés de dégradation, force est de constater qu'elle n'a pas permis à plus de projets d'aboutir ni à renforcer le poids de l'« intérêt scientifique » dans la décision finale. Alors que la loi de 1976 a souvent été qualifiée de tournant majeur de la politique de protection de la nature en raison de la création du dispositif des études d'impact (sur ce point, voir l'introduction de ce chapitre ; voir aussi Chapitre 7), elle ne semble pas avoir entraîné de révolution majeure en ce qui concerne le dispositif des réserves naturelles qu'elle est venue réformer.

En ce qui concerne l'avis des membres experts du CNPN, il semblerait que la réforme de sa composition n'ait pas fondamentalement modifié la définition donnée à l'« intérêt scientifique ». Cette notion recouvre encore de multiples réalités (e.g. espèces rares endémiques ou menacées, milieux rares ou menacés, richesse spécifique, espèces et milieux représentatifs) sur lesquelles les experts semblent plus ou moins s'accorder.

Dès le début des années 1970, cet avis formulé par les membres du CNPN concernant l'« intérêt scientifique » d'un projet constitue un premier filtre par lequel sont sélectionnés les projets. Comme nous l'avons vu, l'avis favorable de ces membres est en effet nécessaire pour l'aboutissement

[1692] *Ibid.*
[1693] *Ibid*.

d'un projet de réserve naturelle. Néanmoins, il est loin d'être suffisant puisqu'une fois passée cette sélection, les projets ne semblent pas sélectionnés en fonction de leur importance scientifique.

La création d'une réserve naturelle est l'aboutissement d'un processus de décision complexe et multi-acteurs faisant intervenir de nombreuses rationalités et intérêts parfois opposés. Nous avons ainsi identifié un certain nombre de facteurs susceptibles d'affecter ce processus de création et de diminuer par conséquent la capacité d'influence des experts. Parmi ceux-ci, citons la situation budgétaire contrainte, les rapports de force locaux, la situation foncière, le souhait de s'opposer à des projets d'aménagement, les objectifs politiques, les stratégies visant à créer un effet d'entraînement ou bien encore des situations contextuelles bien particulières.

Devant cette diversité des « intérêts scientifiques », reflet de la diversité de la nature qui ne se laisse pas aisément administrer, et des situations locales, on comprend mieux pourquoi « *chaque réserve naturelle est un cas particulier* »[1694]. Cette diversité rend d'autant plus intéressant l'étude détaillée de certains cas pour comprendre plus finement ce qui se joue lors de la création des réserves naturelles. C'est à cette tâche que nous nous attellerons dans la section suivante.

Section 3. Trois cas d'étude pour mieux comprendre le processus de création

Après avoir étudié de manière globale et systématique la procédure de création des réserves naturelles, nous souhaitions nous pencher de façon plus approfondie sur quelques cas de réserve naturelle. Nous avons dégagé dans la section 2 un certain nombre de facteurs susceptibles d'influer sur la procédure de création des réserves naturelles. Nous souhaitions poursuivre cette étude à partir d'une analyse plus fine de la procédure de création, des acteurs impliqués et des stratégies mobilisées pour faire aboutir ou au contraire s'opposer à la création d'une réserve naturelle.

Nous serons particulièrement attentifs à la place accordée à l'expertise scientifique tout au long de cette procédure et à la manière donc les connaissances scientifiques sont mobilisées à l'échelle locale en faveur ou à l'encontre du projet. Nous porterons aussi notre attention sur les stratégies déployées par les différents acteurs sur le territoire pour espérer peser sur le projet de réserve naturelle. Ceci concerne donc aussi bien les stratégies visant à s'opposer purement et simplement à la création de la réserve naturelle mais aussi celles visant à en modifier les limites ou le règlement.

Pour ce faire, nous nous sommes basés sur les archives du ministère de l'Environnement portant sur les dossiers de création de trois réserves naturelles. Nous détaillerons notre méthode et le contenu de ces archives dans une première sous-partie.

Dans les trois sous-parties suivantes, nous détaillerons un à un le déroulé des trois projets de réserve naturelle.

Enfin, dans la dernière sous partie, nous essaierons de tirer des conclusions à partir de nos trois cas d'étude.

[1694] Henri Jaffeux, Séance du CP du 20 février 1979, discussions générales sur la politique des réserves naturelles (Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales).

1. Méthodologie

Pour mieux comprendre la manière dont les réserves naturelles vont se mettre en place à partir de la loi de 1976, nous avons choisi 3 cas d'étude parmi les 222 projets de réserves naturelles que nous avons étudiées grâce aux archives du CNPN.

Le faible nombre de cas d'étude, du fait de la quantité de travail nécessaire au traitement rigoureux des dossiers de création, nous a orienté vers une sélection de projets à même de représenter une certaine diversité de cas (i.e. différents porteurs de projet, différentes superficies, différents milieux concernés). Nous n'avons ainsi pas cherché à être représentatifs du déroulement typique de création d'un projet de réserve naturelle.

Nous avons sélectionné deux projets discutés en 1978, ceux des Marais de Bruges et du Val de Munster, le premier ayant abouti à la création d'une réserve naturelle et l'autre ayant échoué, ainsi qu'un projet résultant d'une « mesure compensatoire »[1695] d'un dossier de télécabine déterminée par le comité interministériel des Unités Touristiques Nouvelles, la réserve naturelle du Plan de Tuéda, discuté au CP en 1985.

Les principales caractéristiques de ces projets sont visibles dans le Tableau 15. La localisation de ces trois projets est présentée dans la Figure 36.

Ces différents cas d'étude ont été étudiés à partir des archives de la Direction de la Protection de la Nature qui font état des échanges entre les différentes parties prenantes concernées par le projet de réserves naturelles. Les archives ont été sélectionnées à partir de la salle des inventaires virtuelle du site internet des archives nationales à l'aide d'une recherche par mot-clé et utilisant le nom de la réserve.

A partir des différents résultats de la recherche, seules ont été sélectionnées les archives provenant du ministère de l'Environnement et concernant la période précédant la signature de l'acte de création de la réserve naturelle ou, dans le cas du Val de Munster, la confirmation de l'abandon du projet. Ont ainsi été identifié les fonds utilisés pour l'analyse de la procédure de création des réserves naturelles des Marais de Bruges[1696], du Val de Munster[1697] et du Plan de Tuéda[1698].

[1695] La politique des « Unités Touristiques Nouvelles » est une politique d'aménagement des territoires de montagne qui trouve son origine dans le souhait d'encadrer nécessite d'encadrer le développement des équipements touristiques de montagne. En réaction à l'urbanisation et l'équipement parfois anarchique et de plus en plus contestée des plans neige, l'objectif d'une telle procédure était de « mieux aménager » en créant notamment une procédure dite des « Unités Touristiques Nouvelles ». Tous les projets d'aménagement touristiques étaient alors soumis à la réalisation d'une étude préalable sur laquelle était basé la décision d'autoriser ou non le projet (voir le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, J.O.R.F. du 24 novembre 1977, p.5513-5515). C'est dans ce cadre, et en contrepartie de certains équipements, que certaines réserves naturelles comme celle du Plan de Tuéda ont vu le jour.

[1696] Fonds 20080058/57 et 20080058/58 produits par la direction de la nature et des paysages, disponible aux archives nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine.

[1697] Fonds 20080058/116 et 20080058/117 produits par la direction de la nature et des paysages, disponible aux archives nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine.

[1698] Fonds 20080058/125 et 20080058/126 produits par la direction de la nature et des paysages, disponible aux archives nationales sur le site de Pierrefitte-sur-Seine.

Tableau 15. Principales caractéristiques des trois cas d'étude.

Nom du projet de Réserve naturelle	Porteur du projet	Année de la discussion au CP	Superficie du projet (ha)	Caractéristiques générales	Communes concernées	Propriétaires concernés	Principaux opposants	Creation de la Réserve naturelle
Marais de Bruges (MB)	Commune	1978	266 – 278	Zones humides	1	11	Propriétaires privés (agriculteurs) et SAFER	24 février 1983
Vallée de Munster (VM)	Association	1978	9 000 – 22 000	Moyenne montagne	15 – 30	> 30	Agriculteurs, associations touristiques locales, conseils municipaux	-
Plan de Tuéda (PT)	État (Comité UTN)	1985	1533 – 1112	Haute-montagne	1	3	Chasseurs et propriétaires privés	12 juillet 1990

Le contenu général des archives des trois cas d'étude était sensiblement les mêmes. Elles contenaient (i) le dossier de présentation du projet de réserve élaboré par les acteurs à l'origine du projet, (ii) les projets successifs de règlement de la RNN, (iii) les échanges de lettres entre les divers acteurs impliqués dans le processus de création, (iv) le contenu plus ou moins détaillé des résultats de l'enquête publique, (v) les échanges et comptes rendus des diverses consultations (CP, CNPN, administrations locales, Commission départementale des sites, ministères).

Les archives du projet de réserve naturelle du Val de Munster contenaient par ailleurs un nombre important d'articles de la presse locale, contrairement aux deux autres cas de RNN[1699]. Pour homogénéiser les données brutes de nos cas d'étude et compléter nos données, nous avons sur l'ensemble de ces projets réalisé une revue de presse sur le site Europresse '.

Nous avons effectué notre analyse des coupures de presse à partir de la recherche avancée du site europresse. Pour cela, nous avons utilisé une recherche par mots clés[1700] dans tout le texte de l'article sur l'ensemble des sources d'europresse sur la période couvrant le processus de création des réserves naturelles.

[1699] Les archives du projet des marais de Bruges ne contenaient qu'une coupure de journal et celles du projet du Plan de Tuéda, aucune.
[1700] A partir des mots clés suivants : « réserve naturelle + [nom du projet de réserve naturelle] ».

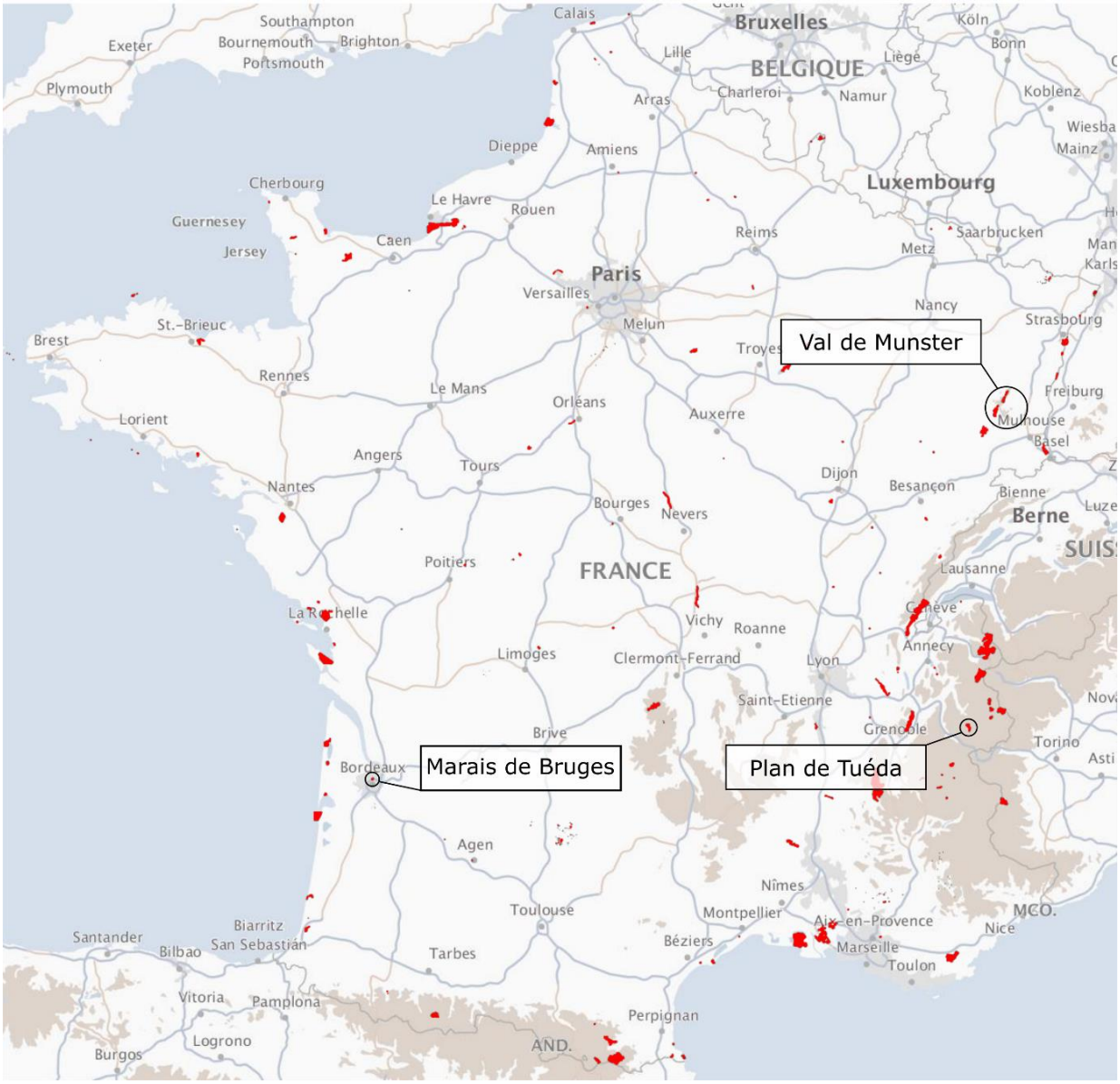


Figure 36. Carte des réserves naturelles de France et localisation des trois projets de réserves naturelles étudiés.

Le corpus ainsi créé s'est révélé très différent d'une réserve naturelle à l'autre. En ce qui concerne les marais de Bruges, le corpus d'articles s'élève à 21, pour celle du Val de Munster à 1 et pour celle du Plan de Tuéda à 2. Il est évident que ces résultats ne reflètent en aucun cas la couverture médiatique des projets de réserve étant donné que les archives du projet de RNN du Val de Munster sont composées de nombreux articles de presse qui n'apparaissent pas dans la base de données d'Europresse. Ces résultats sont dépendants des sources accessibles via europresse et un travail de recherche archivistique plus poussé aurait été nécessaire pour rendre homogènes et exhaustifs nos différents corpus de documents. Néanmoins, cela nous aura tout de même permis de compléter notre analyse du processus de création de la réserve naturelle des marais de Bruges.

C'est d'ailleurs par l'analyse de ce premier cas d'étude que nous débuterons notre récit chronologique de création de ces réserves naturelles.

2. La Réserve Naturelle du Marais de Bruges : le rôle clé d'un élu local dans l'aboutissement du projet

La chronologie des principaux évènements de la création de la Réserve Naturelle des marais de Bruges est représentée sous forme de frise en Figure 37. Cette dernière permettra de faciliter le suivi du projet de réserve naturelle.

2.1. La protection d'un des derniers vestiges de zone humide

Ce projet trouve son origine dans une volonté de la municipalité de Bruges de « *préserver l'équilibre écologique de la Commune de Bruges, soumise à des menaces d'urbanisation intensive (construction et industrialisation)* »[1701]. Le dossier requis pour la création d'une réserve naturelle depuis la loi de 1976 relative à la protection de la nature fut élaboré en étroite collaboration avec la Société pour l'Etude et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest (SEPANSO)[1702]. Notons déjà que cette collaboration fut probablement facilitée par la présence au sein du Conseil municipal d'un membre de la SEPANSO.

L'étude de ce rapport préliminaire nous a permis d'en apprendre plus sur les caractéristiques du projet, ses objectifs, ainsi que le règlement projeté pour la future réserve naturelle. Les marais de Bruges, « *reliques des marais de Bordeaux* », « *se situent sur la rive gauche de la Garonne, à 14 Km au Sud du confluent Dordogne-Garonne, et à 6 Km du centre de Bordeaux* »[1703] (voir Figure 38). La disparition progressive des zones humides de la Gironde est soulignée et contribue selon le rapport à faire de la protection de ces marais un dossier important.

Ces 268 hectares de zones humides sont par ailleurs situés « *sur un des axes migratoires les plus importants d'Europe* »[1704]. Le projet répond donc en ce sens à l'un des objectifs des réserves naturelles explicité dans la loi de 1976[1705]. Notons par ailleurs que le rapport préliminaire souligne aussi l'intérêt pédagogique de protéger la nature en zone péri-urbaine et le « *caractère d'exemplarité*

[1701] Délibération du 9 juin 1978 du conseil municipal de Bruges pour la mise en réserve de ses marais.

[1702] « *L'initiative exclusive du projet appartient à la Commune de Bruges. La S.E.P.A.N.S.O. a collaboré bénévolement à la constitution de ce dossier en vue de sa présentation aux Pouvoirs Publics*. » Rapport préliminaire établi par la municipalité de Bruges et la SEPANSO, juin 1978.

[1703] Rapport préliminaire établi par la municipalité de Bruges et la SEPANSO, juin 1978.

[1704] *Ibid*.

[1705] A savoir celui de préserver ou de constituer des « étapes sur les grandes voies de migration de la faune sauvage » Article 16 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (J.O.R.F. du 13 juillet 1976, p.4205).

du projet », porté par une municipalité qui « *consacre avec cette opération environ 20 % de son territoire – 1 422 ha – à la protection de la nature* »[1706].

A noter enfin que l'agriculture pratiquée y est extensive et le secteur « *totalement inhabité mis à part deux fermes* », autant de facteurs considérés dans le rapport comme « *extrêmement favorables* »[1707].

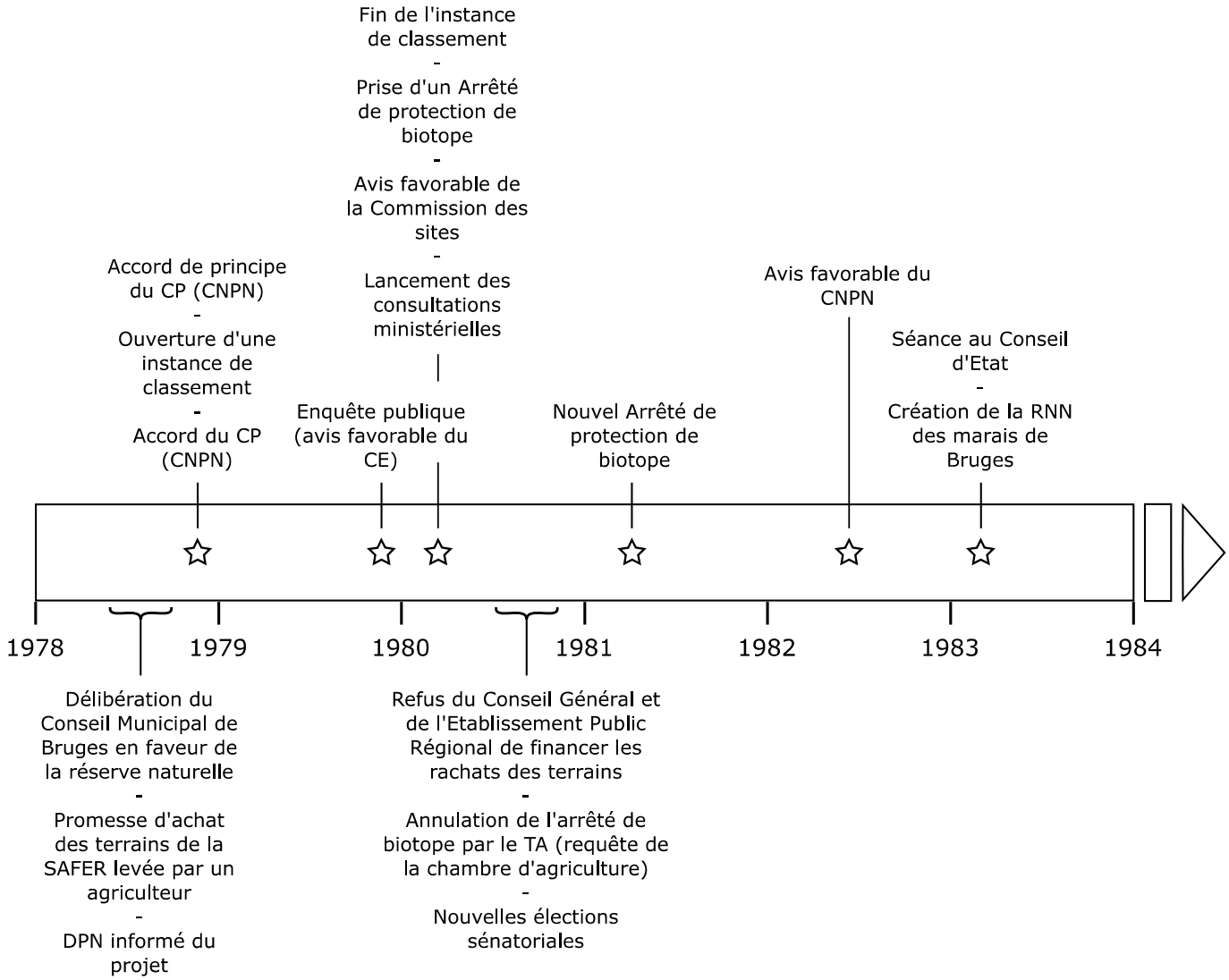


Figure 37. Principaux évènements ayant conduits à la création de la Réserve Naturelle des marais de Bruges

[1706] Rapport préliminaire établi par la municipalité de Bruges et la SEPANSO, juin 1978.
[1707] *Ibid.*

Le rapport préliminaire ne fait pas apparaître un inventaire détaillé des espèces de flores présentes, mais seulement le type de végétation[1708], une description sommaire des « *formations végétales remarquables* »[1709], et la présence d'une « *espèce de grand intérêt régional* », l'*Angelica heterocarpa*, « *ombélifère endémique des rives atlantiques des grands fleuves* »[1710].

En ce qui concerne la faune, seul l'inventaire de l'avifaune pour les principaux milieux du secteur est détaillé. Sont en plus notifiées certaines informations sur les résultats attendus par la mise en réserve, comme par exemple la « *nidification possible de la bécassine des marais* » ou encore « *l'augmentation des nicheurs, en particulier rapaces* »[1711].

Le dossier scientifique est donc relativement liminaire, tout comme celui traitant, conformément à la loi de 1976, des incidences générales et des conséquences socio-économiques de la mise en réserve naturelle. Cette dernière partie ne comprend en effet qu'une page dans ce dossier de 17 pages[1712].

On y apprend d'une part l'existence de deux menaces qui pesent sur la réserve ou ses alentours.

Premièrement, celle de l'existence d'un projet routier qui traverserait une zone boisée de la réserve. La municipalité était néanmoins en négociation pour faire dévier la route plus à l'Ouest et sous forme de viaduc « *pour ne pas perturber l'hydraulique du marais* »[1713]. Notons donc que le dépôt de ce projet de réserve naturelle est susceptible d'influencer les négociations.

Deuxièmement, et nous y reviendrons rapidement, le rapport faisait état à proximité de la réserve d'un bassin d'étalement projeté par la Communauté Urbaine de Bordeaux dans le cadre d'un projet d'assainissement.

D'autre part, en ce qui concerne l'incidence sur les activités humaines du secteur, cette rubrique est décrite de manière plutôt minimaliste.

En ce qui concerne l'agriculture, il fut décidé et même qualifié de « *souhaitable* » le maintien des pratiques actuelles, « *c'est-à-dire l'élevage extensif (bovins, équins)* »[1714] tout en indiquant que « *l'usage des pesticides et engrais doit être évité* »[1715]. Une location des parcelles éventuellement achetées pourra même être « *envisagée à des fins de maintien de l'élevage extensif* »[1716].

[1708] Le rapport distingue les « *prairies de pâture pour vaches et chevaux* », les « *prairies marécageuses à joncs et carex* », les « *îlots boisés* » et les « *étendues d'eaux stagnantes comprenant aussi des vases* ».
[1709] Les « zones boisées » et les « prairies ».
[1710] Rapport préliminaire établi par la municipalité de Bruges et la SEPANSO, juin 1978.
[1711] *Ibid.*
[1712] Le caractère laconique de ce rapport préliminaire est par ailleurs noté quelques années plus tard par les membres du CNPN, y compris par le représentant de la SEPANSO :
« *M Davant – En ce qui concerne l'inventaire botanique, il n'est pas fait de manière très précise parce qu'il n'y a jamais eu d'étude systématique de la réserve – mais je pense que si la réserve se fait, la première tâche sera de confier une étude très fine à un spécialiste*. » Séance du CNPN du 16 juin 1982, projet de RN des marais de Bruges (Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales).
[1713] Rapport préliminaire établi par la municipalité de Bruges et la SEPANSO, juin 1978.
[1714] *Ibid.*
[1715] *Ibid.*
[1716] *Ibid.*

En ce qui concerne la chasse, seule est évaluée l'incidence financière sur les propriétaires cédant le droit de chasse et l'effet considéré comme « *réel mais extrêmement limité du fait du petit nombre de propriétaires* »[1717].

Les terrains de la réserve naturelle se partagent en effet entre 11 propriétaires, dont la Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) qui dispose de près de la moitié des terres – 113 hectares sur les 268 hectares des marais acquis en 1971 – (voir Figure 38).

Suite à la décision du Conseil Municipal de Bruges le 9 juin 1978 par 16 voix contre 5 de la poursuite du projet de classement en réserve naturelle, le dossier fut transmis au préfet qui se chargea de transmettre le dossier à la Direction de la Protection de la Nature (DPN) en suivant la procédure officielle de création (voir Figure 32).

2.2. Le nœud de l'affaire : résoudre les problèmes de foncier

Le Délégué Régional à l'Environnement (DRE)[1718] informa en septembre 1978 le préfet, la Direction Départementale de l'Agriculture (DDA) et la DPN de son avis favorable concernant le projet de réserve. La présence d'un membre de la SEPANSO au CNPN facilita son inscription à l'ordre du jour du CNPN suite à une intervention du représentant de l'association lors des séances du CP et du CNPN du 27 octobre 1978.

Il semble que cette intervention ait été motivée et précipitée par la présence d'une nouvelle menace pesant sur les marais, celui de son assèchement sur les terrains acquis par la SAFER :

> « *M. Davant fait état devant le comité des problèmes posés par la demande de mise en réserve naturelle de ces marais […]. En l'occurrence, il s'agit de s'opposer à des travaux d'assainissement réalisés par la S.A.F.E.R. sur des terrains qu'elle doit rétrocéder à un agriculteur migrant qui y ferait de la maïsiculture sur 70 ha alors que ceux-ci sont prévus dans le périmètre de la réserve avec maintien de l'activité agricole sous la forme d'élevage extensif.* »
> Séance du CP du 27 octobre 1978, projet de RNN des marais de Bruges (33)[1719].

M. Davant proposa alors de lancer une instance de classement, « *de manière à laisser le temps aux instances locales et nationales d'étudier tous les aspects de la question, y compris les incidences financières, avant que toute décision soit prise* »[1720].

Le directeur de la protection de la nature valida cette option et sur sa demande, le ministre de l'Environnement ouvra le 7 décembre 1978 une instance de classement impliquant qu'aucune modification ne puisse être apportée « *à l'état des lieux ou à leur aspect pendant un délai de quinze mois, sauf autorisation spéciale du ministre chargé de la protection de la nature* »[1721].

[1717] *Ibid.*

[1718] Pour rappel, les délégués régionaux à l'environnement ont été créés par le décret n°73-355 du 27 mars 1973. Ils étaient chargés de différentes missions « *de conseil technique auprès des services départementaux et régionaux, d'assistance auprès des préfets pour la coordination interministérielle, d'instruction pour les affaires particulières qui leurs seraient confiées, d'animation et de liaison auprès de tous les organismes, associations ou collectivités intéressées par les problèmes d'environnement* » (Billaudot, 1976, p.342).

[1719] Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales.

[1720] Séance du CP du 27 octobre 1978, intervention de M. Davant sur la protection du marais de Bruges (Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales).

[1721] Lettre du 7 décembre 1978 de la DPN aux propriétaires des parcelles concernées par le projet de réserve naturelle.

Figure 38. Localisation des marais de Bruges et état parcellaire de la future réserve. Les terrains rouges situés au sud des marais sont la propriété de la SAFER[1722].

[1722] Fonds 20080058/57, disponible aux Archives Nationales.

En parallèle, de premières contestations de la part des propriétaires s'étaient déjà fait jour. Des lettres de leur part directement envoyées au préfet et transmise à la DPN faisaient état, selon ces propriétaires, de l'incompatibilité du projet de réserve naturelle avec leur activité agricole :

> « *En effet, de nombreux points (maintien de l'agriculture actuelle sans modification du substrat et de l'élevage extensif, interdiction de l'usage de pesticides et des engrais, maintien des arbres morts ou dépérissant ainsi que le maintien du régime hydrique actuel) aboutiraient compte tenu de la nature des terres, à l'asphyxie pure et simple de mon exploitation.* » Lettre du 3 novembre 1978 d'un propriétaire au préfet de la Gironde.

Ce sont néanmoins la SAFER et le ministère de l'Agriculture qui constitueront dans un premier temps les principaux opposants au projet de réserve naturelle.

Pour comprendre cette opposition, il est important de revenir quelques années en arrière. En 1971, la SAFER acquiert 107 ha de terrain pour aménager et faciliter l'installation d'un agriculteur sur ces terres. Le 6 juin 1978, soit quelques jours avant la décision du Conseil municipal d'avancer sur le dossier de la réserve naturelle, la SAFER signe une promesse de vente avec un agriculteur. Néanmoins, le projet de réserve naturelle et son règlement futur rentra en contradiction directe avec le souhait de l'acheteur de développer une culture de maïs nécessitant l'assèchement d'une partie des marais de la future réserve. D'autre part, la SAFER se trouvait dans l'impossibilité de conserver des terres acquises par les fonds de l'État au profit de la réserve en raison des règlements en la matière et pour éviter la spéculation sur les terres agricoles.

La SAFER se trouva donc dans une situation particulière impliquant une dévaluation des terrains acquis quelques années plus tôt que le ministère de l'Agriculture n'était pas prêt à compenser, comme il l'explique dans une lettre adressée au ministère de l'Environnement quelques années plus tard :

> « *Si le projet de réserve naturelle était confirmé, la SAFER se trouverait dans l'obligation de revendre cette propriété à un prix très inférieur à celui auquel elle l'a acquise alors que ni elle, ni le commissaire du Gouvernement qui lui est attaché n'ont commis d'erreur d'appréciation. […] En tout état de cause, il est exclu que mon Département ministériel ait à supporter les conséquences financières du dédommagement de la SAFER.* » Lettre du 18 août 1980 du ministère de l'Agriculture au ministère de l'Environnement.

Sans prendre le parti des autres propriétaires quant aux conséquences du classement sur les pratiques agricoles, le ministère de l'Agriculture resta néanmoins favorable au classement de la réserve naturelle si une solution était trouvée pour dédommager la SAFER.

Selon la procédure de création des réserves naturelles, le projet est de nouveau inscrit à l'ordre du jour du CP le 19 décembre 1978 pour que ses membres donnent leurs avis sur les suites à donner à un tel projet. Probablement du fait de la confiance accordée au rapporteur, M. Davant, les propos rapportés dans le compte rendu ne mentionnent aucune discussion concernant l'intérêt scientifique du projet. Seules sont discutées les solutions destinées à faire aboutir un tel projet.

En plus de l'opposition de l'ensemble des propriétaires et du ministère de l'Agriculture, les Chambres d'Agriculture ont aussi émis un avis défavorable à la création de cette réserve. Néanmoins, le rapporteur fait état de l'accord de la SAFER pour un remboursement sur trois ans auquel

participerait l'État, l'Etablissement Public Régional[1723], le département et la commune, à hauteur respectivement de 39,1 %, 29,7 %, 23,4 % et 7,8 % pour un montant total de 2.559.000 F.

En ce qui concerne le tracé routier, on y apprend par ailleurs que le ministère de l'Équipement a bien « *accepté de modifier le tracé afin d'épargner la zone la plus fragile* »[1724] et de passer en viaduc au niveau de ces marais.

La réussite du projet fut donc soumise à l'engagement des acteurs publics dans la réalisation du plan de financement. En réponse à la demande du DRE, la DPN confirma dès janvier 1979 son accord pour financer le rachat des terrains de la SAFER sous réserve de la participation financière de la région et du département. En raison néanmoins des règles budgétaires et pour optimiser au mieux les allocations financières de la DPN, la participation des collectivités devait être confirmée rapidement :

> « *Je me permets de vous rappeler l'urgence de trouver une solution financière. Si vos démarches et celles de M. Auzanneau [DRE] n'avaient pu aboutir au 1er avril prochain, je me verrais dans l'obligation de réaffecter les crédits que je vous ai annoncés à d'autres opérations urgentes d'acquisition de milieux naturels*. » Lettre du 14 février 1979 de la DPN au préfet de la région Aquitaine.

Le maire de Bruges[1725] et le DRE, avec le soutien du préfet, entamèrent les discussions avec l'Etablissement Public Régional et le Conseil Départemental et se voulurent rassurants vis-à-vis de la future position des collectivités :

> « *Des contacts pris par M. Le Maire de Bruges et M. Auzanneau [DRE] avec certains élus permettent d'espérer un contexte favorable pour l'examen de ce dossier par l'Assemblée Départementale*. » Lettre du 12 février 1979 du préfet à la Direction de la Protection de la Nature.

Le DRE, extrêmement actif sur le dossier, demanda par ailleurs une subvention supplémentaire de l'État dans la ligne budgétaire de la direction de l'urbanisme et des paysages du ministère de l'environnement pour couvrir la part de la municipalité de Bruges :

> « *La détermination de la municipalité de Bruges en faveur de la sauvegarde des paysages et du cadre de vie qu'offrent encore la commune s'est déjà manifestée en de nombreuses occasions […]. Compte-tenu de l'importance et du caractère exceptionnel de ce site naturel situé à la proximité immédiate du cœur de la métropole bordelaise, il serait très souhaitable, voire indispensable, qu'une subvention d'un montant de 240 000 F (éventuellement répartie sur deux ou trois exercices budgétaires) soit accordée à la commune de Bruges.* » (Lettre du 23 mars 1979 du DRE à la direction de l'urbanisme et des paysages)

[1723] La loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions avait été créée pour administrer les régions des Etablissements Publics Régionaux.

[1724] Séance du CP du 19 décembre 1978, projet de RN des marais de Bruges (Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales).

[1725] Raymond Manaud, maire de Bruges pendant 32 ans (1963 à 1995), gaulliste sans parti (https://www.sudouest.fr/2012/10/02/trois-decennies-dans-le-fauteuil-de-maire-837187-2780.php, consulté le 27 août 2021), il était à l'époque remplaçant du sénateur de Gironde Jacques Boyer-Andrivet, vice-président du Sénat, et proche de Jacques Chaban-Delmas, alors président de l'Assemblée Nationale. Nous verrons que ces relations ne sont pas sans conséquences sur l'aboutissement du projet de réserve naturelle.

Finalement, avant même de connaître la position des collectivités locales, et face à la demande du maire de Bruges, soutenu par la SEPANSO et la FFSPN[1726], la DPN autorisa même le préfet à lancer l'enquête publique le 4 octobre 1979 et les consultations ministérielles furent lancées en mars 1980.

Néanmoins, un certain nombre d'évènements vinrent entretemps contrarier l'exécution de ce premier plan de financement pour le rachat des parcelles et ainsi faire obstacle à la création de la réserve naturelle.

D'une part, l'examen du dossier par le Conseil Général fut repoussé en raison d'un autre dossier problématique, celui de la chasse à la tourterelle :

> « *En raison des remous créés par les chasseurs et leur Fédération Départementale à propos de la chasse à la tourterelle, les conseillers généraux dans leur sagesse ont estimé souhaitable de repousser l'examen de cette affaire à la session d'automne.* » Lettre du 20 juillet 1979 du préfet à la DPN.

La commission départementale des finances du Conseil Général proposa par ailleurs d'attendre la position prise par l'Etablissement Public Régional avant de se prononcer. Ainsi, la multiplicité des financeurs ne facilita pas une prise de décision rapide sur ce dossier.

Devant ces difficultés, le maire de Bruges sollicita directement le ministre de l'Environnement pour lui demander « *une intervention personnelle pour que cette affaire prenne définitivement forme* »[1727]. Il utilisa par ailleurs ses relations pour solliciter quelques soutiens de poids, comme celui de Jacques Boyer-Andrivet, vice-président du Sénat et membre du parti de Valéry Giscard d'Estaing :

> « *Monsieur Raymond Manaud, Maire de Bruges qui est en même temps mon remplaçant éventuel, vous a adressé une lettre le 17 septembre concernant le classement d'une partie de son territoire en réserve naturelle. Je me permets d'appuyer cette demande qui me paraît parfaitement opportune et je serais particulièrement heureux que la commune de Bruges obtienne satisfaction*. » Lettre du 27 septembre 1979 du vice-président du Sénat au ministre de l'Environnement (Michel d'Ornano).

Malgré cela, de nouveaux évènements vinrent compromettre l'aboutissement de ce plan de financement.

D'une part, en l'état du dossier financier, le ministère du Budget et le ministère de l'Agriculture se montrèrent défavorable à la poursuite d'un tel projet :

> « *Pour le projet des marais de Bruges (Gironde) il ne m'est pas possible pour le moment de donner un avis favorable. La constitution et la gestion de la réserve risquent de poser des problèmes financiers dont la solution ne ressort pas clairement du dossier que vous m'avez transmis* » Lettre du 13 août 1980 du ministère du Budget au ministère de l'Environnement.

> « *Le montage financier imaginé à cet effet par le directeur régional de l'Architecture et de l'environnement se révèle en pratique irréalisable : ni le conseil général, ni l'Etablissement public régional auxquels le projet a été présenté, n'ont décidé pour l'instant d'octroyer les crédits nécessaires*. » Lettre du 18 août 1980 du ministère de l'Agriculture au ministère de l'Environnement.

[1726] Une note du service des parcs et réserves datée du 12 novembre 1979 et adressée au secrétaire d'État chargé de la protection fait en effet mention du soutien de la FFSPN dans la création de cette réserve.
[1727] Lettre du 17 septembre 1979 du maire de Bruges au ministre de l'environnement (Michel d'Ornano).

D'autre part, le maire de Bruges perdit un soutien de poids suite aux élections sénatoriales de 1980. Le sénateur Boyer-Andrivet, qui s'apprêtait à rencontrer le président du Conseil Général de Gironde pour faire avancer le dossier à l'échelle du département fut en effet remplacé par le sénateur Jacques Valade (RPR). Or, selon le DRE, ce dernier « *n'a pas voulu, me semble-t-il, bien comprendre que l'enjeu d'une reprise du dossier des Marais de Bruges dans un cadre plus global était celui de la participation financière du département et de l'établissement public régional* »[1728] et n'appuya pas la demande de financement du DRE auprès des collectivités.

Cette situation aboutit finalement à l'abandon de ce premier plan de financement sur lequel reposait pourtant le projet de réserve naturelle :

> « *Le Conseil Général de la Gironde n'a pas cru pour des raisons locales (contentieux de la tourterelle, réticence des élus locaux pour un projet concernant l'espace péri-urbain, etc…) participé à ce dédommagement entrainant de ce fait avec lui l'EPR.* » Lettre du 21 novembre 1980 du maire de Bruges au ministre de l'Environnement (Michel d'Ornano).

Néanmoins, devant les résultats de l'enquête publique[1729] jugée positifs par le maire de Bruges et reflétant selon lui un « *désir de la grande majorité de la population de Bruges de voir réaliser au plus tôt ce projet* » [1730], ainsi que l'avis favorable du Commissaire enquêteur, de la Commission départementale des sites et du CP, une nouvelle solution pour le financement de ces terrains est proposée par le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Environnement[1731].

Cette solution consista à reprendre le dossier des marais de Bruges dans un cadre plus global intéressant plusieurs communes de l'agglomération bordelaise dans lequel serait inclus le projet de réserve naturelle. Le Secrétaire d'État proposa alors au préfet, en relation avec le DRE, d'établir « *une sorte de schéma directeur pour la sauvegarde, la mise en valeur et la gestion des derniers "espaces naturels reliques" de la Communauté urbaine de Bordeaux* »[1732]. Comme l'indique le DRE, un projet global de protection était plus susceptible de débloquer les fonds nécessaires à l'acquisition des terrains du marais de Bruges :

> « *Pour ma part, je ne vois pas, en dehors de la présentation d'un programme d'ensemble intéressant plusieurs communes de l'agglomération Bordelaise, comment débloquer une participation financière de l'Assemblée départementale et de l'Etablissement public régional*. » Lettre du 26 décembre 1980 du DRE au préfet de la région Aquitaine.

Le maire de Bruges va profiter de ce schéma pour proposer au ministre de l'Environnement de « *préfinancer par emprunt la totalité de la part réservée aux collectivités locales et à l'établissement*

[1728] Note confidentielle du 26 décembre 1980 du DRE à l'attention de M. le Secrétaire Général de la Gironde.

[1729] Enquête publique qui s'est déroulée du 20 novembre 1979 au 19 décembre 1979. Le dossier d'enquête publique n'étant pas présent dans les archives consultées, nous n'avons pas pu en faire l'analyse. La réunion du CNPN du 16 juin 1982 fait néanmoins mention de 1900 avis favorables contre 455 défavorables.

[1730] Lettre du 18 février 1981 du maire de Bruges au ministre de l'Environnement (Michel D'Ornano).

[1731] Cette solution lui fut très probablement soufflée par le DRE qui depuis 1978 au moins développait des propositions pour mobiliser les collectivités locales sur la « *sauvegarde et [l]'aménagement doux des zones humides d'Aquitaine* » (Rapport du 14 décembre 1978 du DRE au préfet de la région Aquitaine sur des propositions pour la présentation d'une politique régionale de sauvegarde et d'aménagement doux des zones humides d'Aquitaine en vue de la saisine des Assemblées de l'Etablissement Public Régional).

[1732] Lettre du 18 novembre 1980 du Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Environnement au préfet de la région Aquitaine.

public régional dans la proposition initiale du plan de financement »[1733], étant entendu que cette somme lui serait remboursée ultérieurement par l'intermédiaire des financements de ce futur schéma.

Cette proposition va recevoir de nombreux soutiens. D'une part, celui de la DPN, dont la position est claire sur ce projet :

> « *Il n'y a plus maintenant que deux solutions : Abandonner l'affaire et laisser la SAFER "mettre en valeur". Ce serait très gênant sur un plan politique. Pour une fois qu'il y a des manifestations publiques en faveur d'une réserve naturelle… ou subventionner la commune pour un montant d'1MF. Evidemment, cela ne peut se faire que sur le FIQV [Fonds d'Intervention pour la Qualité de Vie], et risque de faire précédent. Mais on peut avancer qu'une situation semblable ne se retrouvera pas de sitôt, et qu'il s'agit à la fois de protection de la nature et d'éducation du public.* » Note du 17 février 1981 de la DPN à l'attention du ministre.

Cette solution recevra par ailleurs l'appui du préfet[1734], mais aussi celui du président de l'Assemblée Nationale, Jacques Chaban-Delmas, par ailleurs vice-président de la Communauté Urbaine de Bordeaux :

> « *Le maire de Bruges, Monsieur Manaud, qui est un de mes fervents soutiens à la Communauté Urbaine de Bordeaux, a adressé, en janvier dernier, une correspondance à Monsieur d'Ornano pour lui proposer d'acquérir les terrains appartenant à la SAFER inclus dans la zone des marais de Bruges, dont il a demandé le classement en réserve naturelle. Il ne fait aucun doute qu'une décision positive serait très bien accueillie et irait dans le sens de la politique que vous poursuivez.* » Lettre du 23 février 1981 du président de l'Assemblée Nationale, Jacques Chaban-Delmas au secrétaire d'État chargé de l'Environnement.

C'est donc finalement l'option du maire de Bruges qui fut acceptée par le ministre de l'Environnement qui débloqua 1 million de franc sur le Fonds d'Intervention pour la Qualité de Vie pour couvrir les dépenses des collectivités locales.

Lors du passage du dossier devant le CNPN le 16 juin 1982, les investissements importants consentis par l'État sur ce dossier font d'ailleurs débat, notamment à la lumière de l'intérêt scientifique du site :

> « *M. Mazodier [Direction des forêts] – […] cette réserve a jusqu'à présent coûté aux pouvoirs publics, quels qu'ils soient, plus de 3 millions de francs, qu'il reste encore environ 70 hectares de terrains privés sur lesquels il faudra probablement que le ministre de l'environnement paye des indemnités et que c'est peut-être beaucoup pour l'intérêt scientifique en cause.*
> *[…]*
> *M. Leenhardt [Président du PNR de Corse et président de la Conférence Permanente des Réserves Naturelles] – Il paraît évident a priori – je ne suis pas scientifique – que cet espace ne serait sûrement pas classé parmi les espaces prioritaires dans le cadre d'un inventaire au niveau de l'intérêt scientifique.*
> *[…]*
> *M. Raffin [FFSPN] – […] Là, il semble que ce type de milieu ne soit pas "prestigieux", exception faite d'un certain nombre d'espèces botaniques, mais en revanche il présente des biotopes*

[1733] Informations contenues dans la lettre du 26 décembre 1980 du DRE au préfet de la région Aquitaine.
[1734] « Je ne peux donc qu'appuyer la proposition qui vous a été adressé directement par M. Le Maire de Bruges » (Lettre du préfet au secrétaire d'État, 23 janvier 1981).

encore sauvegardés et dont on ne peut savoir si avant vingt ans ce ne sera pas devenu un site prestigieux. » Séance du CNPN du 16 juin 1982, projet de RN des marais de Bruges[1735].

En dépit d'un intérêt scientifique moindre, et compte-tenu de l'état d'avancement du projet et de l'achat des terrains, le CNPN donna un avis final favorable à la création du projet de réserve naturelle.

2.3. Faiblesse de l'opposition et statut du promoteur : les clés de la création de la réserve naturelle

Si nous nous sommes jusqu'à présent focalisés sur la difficulté majeure auquel le projet a dû faire face, à savoir le rachat des parcelles de la SAFER, notons qu'à l'échelle locale, un certain nombre d'obstacles se sont aussi posés.

D'une part, le projet de bassin d'étalement évoqué dans le rapport préliminaire (voir plus haut) projeté par la Communauté Urbaine de Bordeaux était en réalité nécessaire pour le stockage des matériaux de remblaiements issus de la construction d'une Zone Industrielle à proximité de la réserve. L'importance économique de cette zone industrielle et les emplois susceptibles d'être créés[1736] auront raison, après arbitrage du préfet, de l'exclusion de 10 hectares de terrain du projet de réserve naturelle, et ce malgré l'avis défavorable du maire de Bruges qui considérait le secteur comme « *extrêmement riche au point de vue ornithologique et rendrait également davantage homogène le territoire de la réserve naturelle* »[1737].

D'autre part, le projet dû faire face à l'opposition des propriétaires et à leurs actions en justice menées contre les actes préfectoraux édictés pour protéger le milieu en attente de la création éventuelle de la réserve naturelle. Après les quinze mois de l'instance de classement, le préfet pris le 27 février 1980 un arrêté préfectoral de protection de biotope[1738] pour protéger le périmètre de la future réserve. Devant l'action en justice entreprise par les propriétaires, ce premier décret fut annulé le 16 avril 1981 par le tribunal administratif pour excès de pouvoir et incompétence[1739], sans pour autant rejeter les arguments quant à l'importance du biotope. Un nouvel arrêté préfectoral signé en mai 1981 fut de nouveau attaqué et de nouveau annulé en 1982 pour les mêmes raisons.

Après un nouvel arrêté pris en 1983, l'opposition de ces propriétaires entraîna le passage du projet devant le Conseil d'État, censé apprécier si les inconvénients créés pour les propriétaires sont équivalents ou inférieur aux avantages apportés par le projet sur le plan général. Après un avis favorable du Conseil d'État, le classement en réserve naturelle des marais de Bruges fut prononcé le 24 février 1983. Il ne fut alors plus donné suite aux actions en justice des propriétaires. Tâchons de

---

[1735] Fonds 20070642/2, disponible aux Archives Nationales.

[1736] « *M. Theis [secrétaire général, représentant le préfet] répond que, dans la situation économique actuelle, il ne peut être question de bloquer les travaux de la zone industrielle susceptible de créer des emplois*. » Séance du 11 février 1980 de la commission départementale des sites, perspectives et paysages de la Gironde réunie en formation de protection de la nature.

[1737] Séance du 11 février 1980 de la commission départementale des sites, perspectives et paysages de la Gironde réunie en formation de protection de la nature.

[1738] Rappelons qu'il est possible de protéger un biotope contenant une espèce protégée depuis la loi de 1976 et le décret n°77-1295 du 25 novembre 1977 pris pour l'application des articles 3 et 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et concernant la protection de la flore et de la faune sauvages du patrimoine naturel français (J.O.R.F. du 27 novembre 1977, p.5560-5561)

[1739] Selon le représentant de la SEPANSO au CNPN, « *le premier arrêté de biotope était très laconique, manquant de détails, ne comportant pas d'interdictions, de sujétions bien précises, pas d'exposé de motifs suffisant. Le tribunal administratif l'a cassé surtout pour ce motif* » Séance du CNPN du 16 juin 1982, projet de RN des marais de Bruges (Fonds 20070642/2, disponible aux Archives Nationales).

nous intéresser à cette contestation, aux acteurs qui l'ont porté, aux modalités d'action et aux ressorts de l'arbitrage final.

La protestation des propriétaires a surtout porté sur les contraintes apportées à leur droit de propriété. Un article publié dans *Sud-Ouest* en 1979 reprenant les propos de deux propriétaires nous donne de nombreuses informations sur les griefs portés sur le projet par deux de ces propriétaires interrogés.

Le maintien de l'agriculture actuelle sans modification du substrat et de l'élevage extensif fut perçu comme « *une entrave à notre droit d'exploiter* »[1740]. L'interdiction de l'usage des pesticides et engrais les inquiète pour lutter contre les parasites : « *Et comment lutter contre la douve, les scories, sinon par la chaux ?* » [1741] . L'interdiction de la chasse et de la pêche fut perçue comme un dessaisissement de leur droit de propriété : « *Et le droit de propriété, cela existe non ? On préfère chasser là que dans nos vignes. Comme c'est le seul coin pour chasser, autant supprimer le permis de chasse* »[1742].

Enfin, ces propriétaires vivent la création de cette réserve naturelle comme une injustice de plus. De par leur activité, ils se considèrent comme les premiers protecteurs de la nature avec laquelle ils sont continuellement en relation :

> « *M. Dubois est en colère : "Je suis vent debout, tiens. Tout ça c'est à cause d'un écologiste du Conseil municipal. Comme si les vrais écologistes, ce n'était pas nous. Est-ce qu'ils savent eux, enlever les ronces, faire vivre la terre, faire la guerre aux détritus ? La terre c'est quelque chose qui respire. Si elle est malade, il faut la soigner. Moi je suis né, j'ai toujours vécu avec elle".* »[1743]

D'autre part, la pression foncière exercée sur leur terre ne concerne pas uniquement la protection de la nature. Ils ont déjà fait par le passé les frais d'expropriation liée à l'urbanisation et la mesure de protection envisagée sur leur terre est vécue de la même manière comme une dépossession :

> « "*Ils m'ont déjà exproprié comme les autres. Pour la rocade, écologistes tiens, celle-là pour la zone industrielle. Maintenant, ils nous dépossèdent de tout. C'est pire, je dis, que les Indiens d'Amérique dans leur réserve. Parce que eux, dans leur réserve, ils y font ce qu'ils veulent". Dans son coin, devant la cheminée, M. Baudinière sourit : "Voyez, avec la rocade et la zone industrielle, ils nous ont obligé à nous rabattre dans ce coin. Et ils viennent nous y chercher. On demande qu'on nous laisse ce peu qui nous reste"*. »[1744]

Notons que ces oppositions ne se sont pas centrées sur la contestation de l'intérêt scientifique qui n'a semble-t-il pas fait l'objet de débat sur le plan local ou, au moins, n'a pas été mis en avant dans la presse locale par les opposants.

Qu'en est-il du point de vue des promoteurs du projet. L'article publié dans *Sud Ouest* laisse le lendemain la parole au maire de Bruges pour défendre son projet. Quels sont pour lui les arguments destinés à légitimer la protection de la nature ?

Premièrement, la municipalité se fixe l'objectif de limiter l'urbanisation au sein de son territoire, ce qui implique de pérenniser certains usages des terres, et notamment celle des marais :

[1740] Célou Borbes, 17 avril 1979, « Les marais de Bruges protégés. I. – Dix paysans en colère », *Sud Ouest*, p.9.
[1741] *Ibid.*
[1742] *Ibid*.
[1743] *Ibid.*
[1744] *Ibid.*

« *La commune s'étend sur 1 500 hectares et nous ne voulons pas urbaniser à outrance cette surface. Nous ne voulons pas de béton à tout prix. Notre objectif, notre souci, est dans le juste équilibre des choses*. »[1745]

D'ailleurs cette création ne constitue pas, pour lui, un véritable problème pour les pratiques agricoles. Le seul usage de ces marais consistant à pratiquer l'élevage :

« *Mais en fait, il faut comprendre que sur ces 278 hectares, seuls 85 sont au-dessus de l'eau. Les jardins maraîchers qui se trouvaient là auparavant ont été abandonnés à cause des inondations. La zone est très humide, on ne peut rien y faire d'autre que de l'élevage.* »[1746]

Si l'assainissement de ces terres pourrait éventuellement permettre de nouvelles cultures, une telle option coûterait pour la municipalité « *les yeux de la tête* »[1747]. Les propriétaires ne subiraient donc pour le maire que de très faibles désagréments. Par ailleurs, si ceux-ci s'avéraient significatifs, les promoteurs du projet se veulent rassurant quant aux dédommagements dont ils pourraient bénéficier :

« *Si quelques propriétaires risquent de subir un préjudice, estime encore Pierre Davant, la loi prévoit bien entendu qu'ils ont droit à indemnisation* »[1748].

Face aux intérêts particuliers défendus pas les propriétaires, les promoteurs du projet en appelle à considérer l'intérêt biologique qu'il y a à conserver ces marais :

« *Il [M. Davant] ajoute que les marais représentent « un patrimoine naturel exceptionnel » et « une zone humide relique » qu'il faut protéger* »[1749]

« *Ce que je souhaite, c'est que nos enfants puissent connaître aussi les merveilles de la vie dans ces marais. Il y a une richesse de la faune et de la flore extraordinaire vous savez… Il faut préserver tout cela et sensibiliser les gens à cette protection de la nature.* »[1750]

La « richesse » de ces marais, dont on a pourtant vu qu'elle n'était pas si importante aux yeux de certains membres du CP par rapport à d'autres projets, est bien mise en avant pour justifier la protection des marais et l'importance, à long terme, de protéger des zones naturelles.

Enfin, les promoteurs du projet n'hésitent pas à mettre en avant le soutien apporté par la population au projet de réserve :

« *Le projet de réserve naturelle a provoqué un vif intérêt parmi la population qui est venue nombreuse signer registres et pétitions.* » Maire de Bruges, séance du 11 février 1980 de la Commission départementale des sites, perspectives et paysages de la Gironde.

Ce sont donc deux visions qui s'opposent sur les usages de ces marais. Les uns souhaitant conserver la possibilité d'aménager leurs terres comme ils le souhaitent, y compris si cela implique une transformation des milieux avec le développement de la maïsiculture. Les autres souhaiteraient

---

[1745] *Ibid.*
[1746] Célou Borbes, 18 avril 1979, « Les marais de Bruges protégés. II. – "Un juste équilibre", dit la mairie », *Sud Ouest*, p.10.
[1747] *Ibid.*
[1748] 12 février 1983, « Marais de Bruges : Pour la troisième fois, l'arrêté préfectoral devant le tribunal », *Sud Ouest*, p.6.
[1749] 12 février 1983, « Marais de Bruges : Pour la troisième fois, l'arrêté préfectoral devant le tribunal », *Sud Ouest*, p.6.
[1750] Célou Borbes, 18 avril 1979, « Les marais de Bruges protégés. II. – "Un juste équilibre", dit la mairie », *Sud Ouest*, p.10.

conserver un espace de nature de plus en plus rare dans une zone péri-urbaine menacée d'urbanisation.

Que peut-on conclure, au terme de la présentation des arguments des deux parties, quant à l'arbitrage favorable donné au projet de réserve naturelle ? Quels furent les déterminants susceptibles d'avoir permis la création de cette réserve malgré l'opposition de ces propriétaires ?

Notons d'abord qu'à la lecture des archives de la DPN, l'opposition des propriétaires est presque invisible. Le rapport au Premier ministre sur ce classement en réserve naturelle n'évoque à aucun moment les contestations locales sur le projet et souligne plutôt « *l'exemplarité de cette demande* » [1751] de la part d'une municipalité, l'avis favorable du commissaire enquêteur, des administrations locales et des instances consultées. Malgré la réussite des procédures légales visant les arrêtés préfectoraux de protection de biotope, les propriétaires ne parviennent pas à se faire entendre, comme a pu le faire le maire, auprès des plus hautes sphères de l'État.

La visibilisation de leur cause ne fut probablement pas facilitée par le certain isolement de ces propriétaires lors de la contestation. D'une part, ces propriétaires, au nombre de 10 sans compter la SAFER, se révèlent assez peu nombreux. Ponctuellement soutenus par une opposition de principe contre une réserve naturelle interdisant la chasse de la part des représentants cynégétiques siégeant à la Commission départementale des sites[1752] et par l'avis défavorable des chambres d'agriculture, ils perdirent le soutien de la SAFER et du ministère de l'Agriculture qui s'accommodèrent de l'arrangement financier trouvé. Si la presse locale se fit l'écho de leur contestation, elle donna également la parole aux promoteurs du projet sans véritablement prendre parti. Compte-tenu des résultats de l'enquête publique, de l'avis favorable du commissaire enquêteur et de la possibilité de poursuivre les pratiques agricoles actuelles, l'arbitrage final en faveur de la création de la réserve naturelle est finalement peu étonnant.

Un certain nombre d'autres facteurs expliquent par ailleurs le succès de ce projet. Il y eut d'une part le souhait explicite de la part de la DPN[1753] et des membres du CNPN[1754] de récompenser l'action d'une collectivité locale proactive en matière de création de réserve naturelle. Pour cette initiative, le maire de Bruges recevra d'ailleurs le prix Gentiane de la FFSPN en 1979, prix récompensant les bonnes pratiques en matière de protection de la nature. Le dossier, préparé avec la SEPANSO qui a su défendre le projet devant le CNPN, est donc soutenu par les associations de protection de la nature dont on a vu la proximité avec la DPN.

Notons d'autre part qu'il ne s'agit pas de n'importe quelle municipalité, et surtout de n'importe quel maire. Celui-ci dispose d'importantes relations qui lui permirent très probablement de débloquer les financements permettant de racheter les terrains de la SAFER. Notons que ces soutiens ne comptent pas uniquement parmi les élus mais aussi au sein de l'administration. Le dossier bénéficie

---

[1751] Rapport au Premier ministre pour le dossier au Conseil d'État, non daté.

[1752] « *M. Dubourdeaux après avoir rappelé que la Fédération des chasseurs a créé 185.000 ha de réserve de chasse se déclare hostile au projet qui interdira la pratique de la chasse dans les marais* » (Séance du 11 février 1980 de la commission départementale des sites, perspectives et paysages de la Gironde réunie en formation de protection de la nature)

[1753] Ce point est bien souligné dans le rapport fait au Premier ministre pour présenter le dossier devant le Conseil d'État : « *Le classement en réserve naturelle a été sollicité par la municipalité de Bruges elle-même, par délibération du Conseil municipal du 9 juin 1978. L'exemplarité de cette demande tient, en particulier, au fait qu'elle concerne l'affectation de 25% d'un territoire communal à la protection de la nature*. »

[1754] « *M. Davant – […] A l'époque, pour nous, association de protection de la nature, c'était assez inespéré de voir une municipalité se montrer aussi courageuse, surtout dans la région Aquitaine*. » Séance du CNPN du 16 juin 1982 (Fonds 20070642/2, disponible aux Archives Nationales).

du rôle déterminant du DRE qui fera tantôt office de relai pour la commune auprès du ministère, tantôt de promoteur de nouvelles solutions pour débloquer le dossier et même de soutien auprès de divers acteurs (EPR, sénateurs…).

Ce dossier nous permet déjà d'illustrer que le seul avis positif du CP ne constitue pas une garantie dans la réussite d'un projet de réserve naturelle.

3. Le projet de Réserve Naturelle du Val de Munster : le monde rural vent debout contre les projets de réserve naturelle « d'intérêt général »

La chronologie des principaux évènements du projet de Réserve Naturelle du Val de Munster est représentée sous forme de frise en Figure 39.

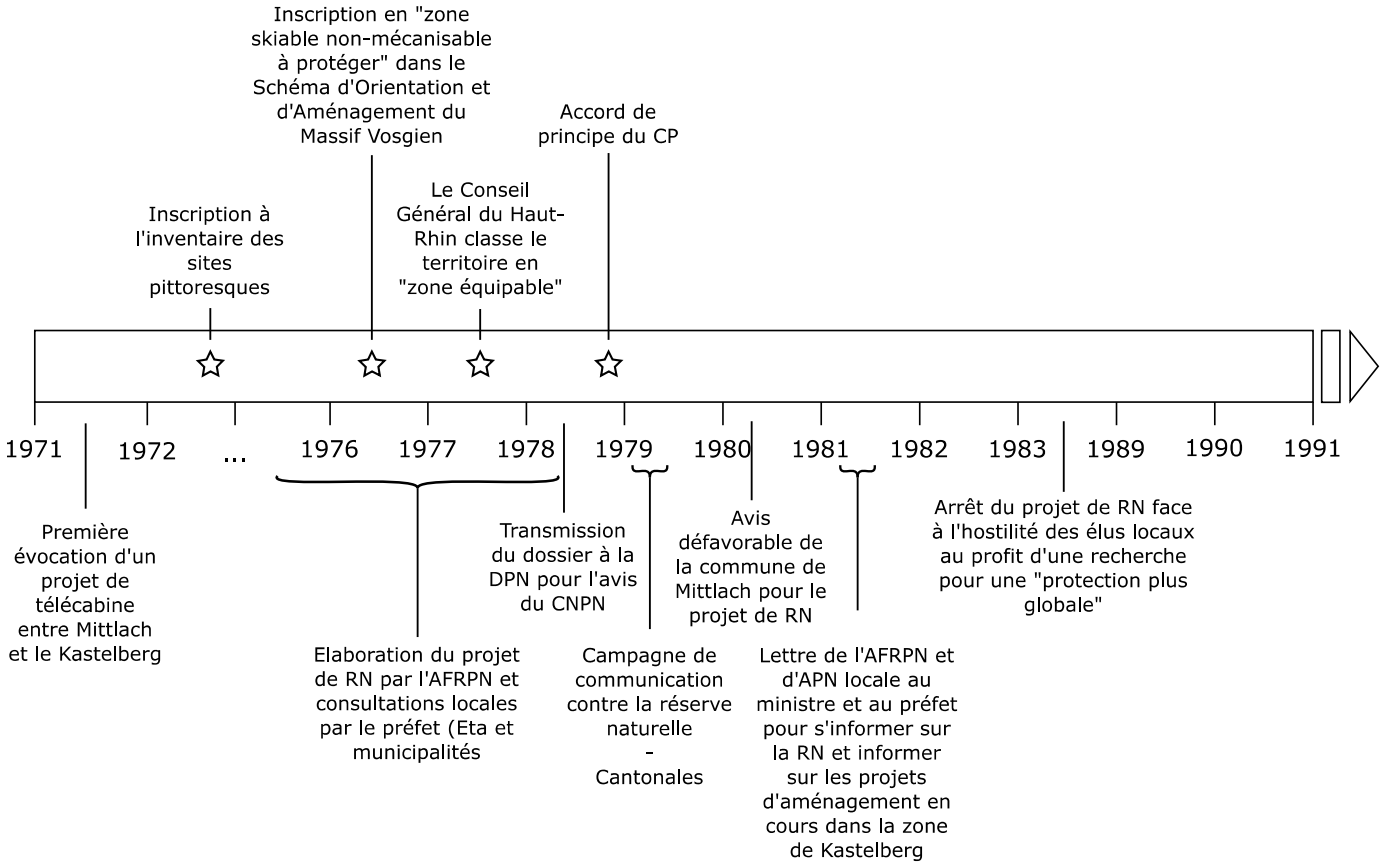


Figure 39. Principaux évènements associés directement ou indirectement au projet de Réserve Naturelle du Val de Munster.

3.1. Un projet qui coche toutes les cases de l'« intérêt scientifique »

Analysons, comme nous l'avons fait pour la réserve naturelle des marais de Bruges, le contenu du dossier justifiant la création de la réserve naturelle du Val de Munster. Le dossier n'est pas daté mais les éléments récoltés suggèrent qu'il fut élaboré avant l'été 1977.

Il fut préparé par la section de Munster de l'Association Fédérative Régionale pour la Protection de la Nature d'Alsace (AFRPN). Comme dans le cas de la réserve naturelle des marais de Bruges, le dossier constitué en vue de l'examen en CNPN n'a pas vocation à fournir un « *inventaire*

exhaustif des éléments remarquables du patrimoine naturel de la vallée de Munster »[1755]. Son objectif, pour reprendre les termes du rapport, est de donner un « *aperçu global quant aux valeurs propres de la plupart des massifs à inclure dans la dite Réserve naturelle* »[1756]. La précision et la quantité des données est néanmoins bien supérieure au dossier des marais de Bruges.

Les principales caractéristiques de ce projet dont les contours précis ne sont pas encore complètement arrêtés au moment de l'élaboration du dossier[1757], sont précisés dans le Tableau 15. Parmi ces informations, notons que le projet se révèle bien plus ambitieux que celui des marais de Bruges avec une trentaine de communes potentiellement concernées, un nombre bien plus important de propriétaires, pour une superficie de plus de 20 000 ha (voir Figure 40).

L'aspect botanique du dossier est présenté sur 39 pages divisées selon les territoires présents dans le périmètre de la future réserve[1758] et comprenant un inventaire par zone des espèces (voir Figure 41). On y trouve la mention de nombreuses espèces destinées à valoriser l'intérêt scientifique du site. Nous ne détaillerons pas les longues listes d'espèces qui accompagnent la description de chacun de ces milieux (voir Figure 41), mentionnons néanmoins les qualificatifs qui les accompagnent : « *végétation luxuriante* », « *flore riche et abondante* », « *échantillon très représentatif de la flore typique de l'étage supérieur des Vosges* », « *espèces végétales à remarquer* » car « *subalpines, caractéristiques du Hohneck* », « *rares* » ou encore « *menacées* », « *seuls plants de la région du* Lycopodium issleri Rouy, *[…] grande rareté des Vosges* ». La lecture du rapport « coche toutes les cases » susceptibles d'attirer l'attention des botanistes du CP et légitimer la création d'une réserve.

La faune est pour sa part traitée sur 19 pages. L'inventaire ornithologique renseigne sur le type de présence de ces espèces (i.e. nicheur, de passage, hivernant, visiteur, sédentaire) et dans certains cas sur l'effectif des populations. En ce qui concerne par exemple l'épervier d'Europe, « *deux à trois dizaines de couples se cantonnent dans les massifs forestiers* ». Le classement en réserve naturelle permettrait selon le rapport « *une protection accrue de l'importante avifaune nicheuse et migratrice, et en particulier pour des espèces rares telles que le Faucon pèlerin ou des espèces typiquement vosgiennes telles que le grand tétras, la gélinotte, la bécasse des bois, la chouette de tengmalm, la chouette chevêchette, le traquet motteux, le bruant fou, le pipit spioncelle, le merle à plastron…* ». Plus succincte, on y trouve aussi la description de la présence de 11 espèces de mammifères[1759].

[1755] AFRPN, non daté. Demande de classement en réserve naturelle du Val de Munster – Dossier justificatif et scientifique.
[1756] *Ibid.*
[1757] Le périmètre exact de la réserve avec notamment la liste des municipalités concernées ou la superficie totale de la réserve naturelle ne sont pas précisées dans le dossier.
[1758] Massif du Hohneck-Rotenbachkopf, massif du lac blanc, massif du lac du Forlet, massif du Tanet, massif du Klintzkopf, massif du Petit-Ballon, massif du Stauffen
[1759] Le cerf, le chevreuil, le chamois, le sanglier, le lièvre, la marmotte, le renard, le blaireau, la martre, la fouine et le chat sauvage.

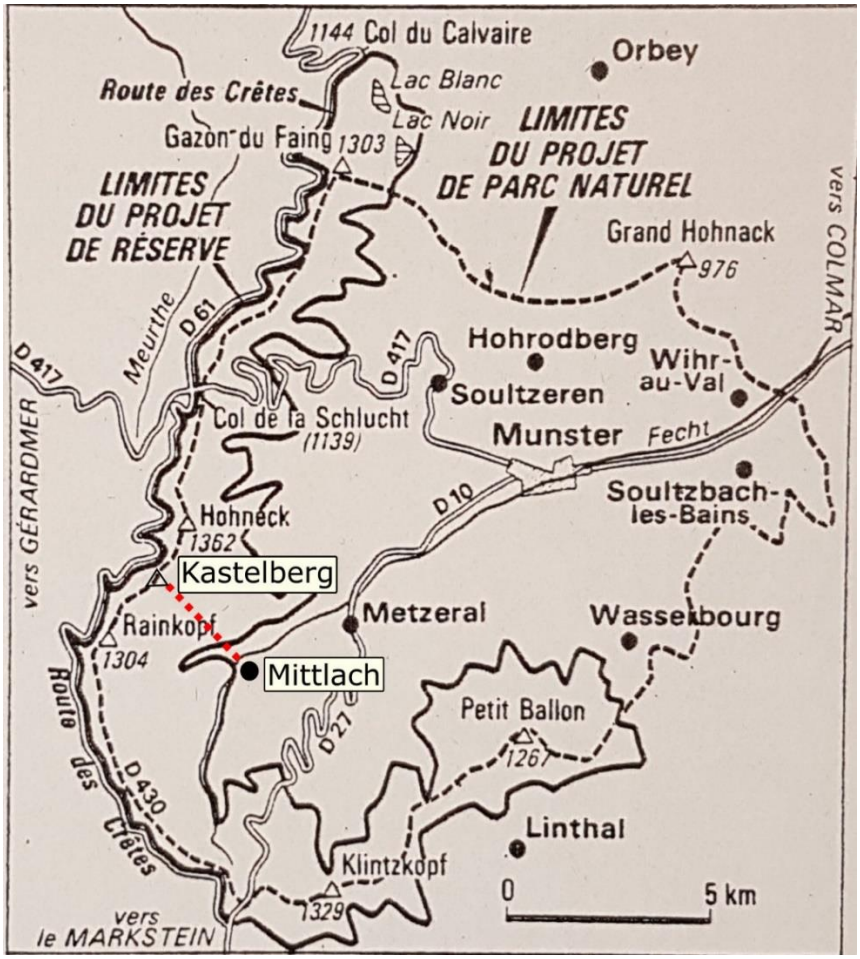
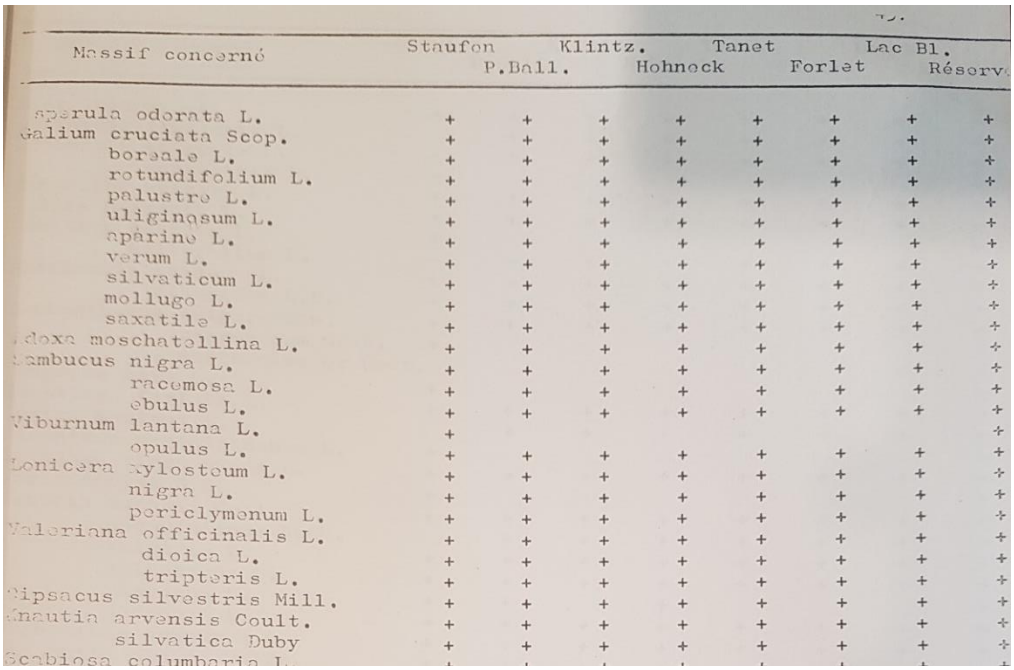


Figure 40. Limites du projet de réserve naturelle du Val de Munster. Carte établie à partir d'un article paru dans *Le Monde* le 1er septembre 1982[1760].



Massif concerné	Staufen	P.Ball.	Klintz.	Hohneck	Tanet	Forlet	Lac Bl.	Réserv
sperula odorata L.	+	+	+	+	+	+	+	+
Galium cruciata Scop.	+	+	+	+	+	+	+	+
boreale L.	+	+	+	+	+	+	+	+
rotundifolium L.	+	+	+	+	+	+	+	+
palustre L.	+	+	+	+	+	+	+	+
uliginosum L.	+	+	+	+	+	+	+	+
aparine L.	+	+	+	+	+	+	+	+
verum L.	+	+	+	+	+	+	+	+
silvaticum L.	+	+	+	+	+	+	+	+
mollugo L.	+	+	+	+	+	+	+	+
saxatile L.	+	+	+	+	+	+	+	+
doxa moschatellina L.	+	+	+	+	+	+	+	+
ambucus nigra L.	+	+	+	+	+	+	+	+
racemosa L.	+	+	+	+	+	+	+	+
ebulus L.	+	+	+	+	+	+	+	+
Viburnum lantana L.	+							+
opulus L.	+	+	+	+	+	+	+	+
Lonicera xylosteum L.	+	+	+	+	+	+	+	+
nigra L.	+	+	+	+	+	+	+	+
periclymenum L.	+	+	+	+	+	+	+	+
Valeriana officinalis L.	+	+	+	+	+	+	+	+
dioica L.	+	+	+	+	+	+	+	+
tripteris L.	+	+	+	+	+	+	+	+
Dipsacus silvestris Mill.	+	+	+	+	+	+	+	+
Knautia arvensis Coult.	+	+	+	+	+	+	+	+
silvatica Duby	+	+	+	+	+	+	+	+
Scabiosa columbaria L.	+	+	+	+	+	+	+	+

Figure 41. Extrait d'une des 12 pages de l'inventaire botanique du projet de réserve naturelle[1761].

[1760] Fonds 20080058/116, disponible aux Archives Nationales.

[1761] AFRPN, non daté. Demande de classement en réserve naturelle du Val de Munster – Dossier justificatif et scientifique (Fonds 20080058/116, disponible aux Archives Nationales).

Notons enfin dans ce dossier un traitement des aspects géologiques qui, rappelons-le, font aussi partie des raisons pour lesquelles il est possible de créer une réserve naturelle[1762], ainsi qu'une description des « sites et lieux légendaires ».

Au-delà de ces divers intérêts scientifiques et même culturels, l'AFRPN loue aussi l'avantage que représenterait le regroupement de toutes les catégories de protection établies sur la zone : « *Zones protégées, Sites Classées, Zones inscrites à l'Inventaire des Sites, zones protégées de certaines atteintes précises par Arrêtés Préfectoraux ou Municipaux* »[1763]. Les règlementations en vigueur sont décrites comme « *particulièrement inefficaces et quasiment inapplicables – notamment du fait de leur complexité* »[1764]. Un tel projet de réserve naturelle fournirait par ailleurs l'opportunité de créer un organisme « *ayant pour mission de gérer les territoires visés et de faire respecter le Règlement* »[1765].

En ce qui concerne le futur règlement, celui-ci autoriserait la chasse et la pêche sur l'ensemble du territoire où elles étaient déjà autorisées et laisserait les activités agricoles, forestières et pastorales s'exercer selon les mêmes modalités. Étaient entre autres proposées de réglementer la cueillette de certaines espèces végétales, les activités minières, industrielles et commerciales, mais aussi et surtout seraient interdits tous travaux publics ne revêtant pas le caractère de nécessité publique ou d'urgence et tous travaux privés susceptibles de modifier l'état ou l'aspect des lieux. Tous les travaux liés à l'exploitation forestière, agricole ou pastorale pouvaient néanmoins être autorisés sur avis du comité de gestion.

Présidé par le préfet et composé de représentants de l'administration[1766], des élus[1767], des représentants associatifs[1768] et des scientifiques[1769], ce comité de gestion serait chargée de donner les autorisations et dérogations nécessaires à de nombreuses activités. En dépit des responsabilités de ce comité, on notera l'absence d'un certain nombre d'usagers de ces terrains (e.g. représentants privés des secteurs de l'agriculture, de la sylviculture ou de la chasse). Cet élément ne manquera pas de constituer un argument mobilisé par les opposants au projet de réserve naturelle pour contester sa création.

Si le dossier[1770] ne mentionne pas explicitement de menaces sur le site, notons que c'est aussi pour pallier un certain nombre de dégradations que les règlementations précédentes n'ont su

---

[1762] « *La préservation de biotopes et de formations géologiques, géomorphologiques ou spéléologiques remarquables* » Article 16 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (J.O.R.F. du 13 juillet 1976, p.4205)

[1763] AFRPN, non daté. Demande de classement en réserve naturelle du Val de Munster – Dossier justificatif et scientifique.

[1764] *Ibid.*

[1765] *Ibid.*

[1766] Délégué Régional à l'Environnement, Directeur Départemental de l'Agriculture, Directeur Départemental de l'Equipement, représentant local de l'ONF, Architecte des Bâtiments de France.

[1767] Conseiller général du canton de Munster, un membre désigné par Conseil Municipal intéressé.

[1768] Un membre de la section locale du Club Vosgien et six membres désignés parmi « l'Association des Amis de la Réserve Naturelle ».

[1769] Ces derniers, au nombre de quatre et désignés par le Préfet, constitueraient le « Conseil scientifique » de la réserve.

[1770] Notons par ailleurs que si le dossier ne mentionne pas l'impact socio-économique de la réserve naturelle, cet item est seulement requis pour le dossier devant être présenté à l'enquête publique et non devant le CP.

éviter[1771] et lutter contre certains projets d'équipement[1772] qui affecteraient les derniers milieux « intacts » et « préservés » de cette partie des Vosges que le projet fut proposé.

Parmi ces équipements, il en est un en particulier qui souleva de vives oppositions de la part de l'AFRPN et qui contribua très probablement à conforter l'idée d'élaborer un projet de réserve naturelle, celui d'un projet de remontées mécaniques reliant Mittlach au sommet du Kastelberg (voir Figure 40). Ce secteur particulier de la future réserve naturelle, inscrit en 1972 à l'inventaire des sites et dans le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de Colmar-Sainte Marie aux Mines comme « Site Naturel Protégé » fit l'objet en 1973 d'une proposition d'un promoteur, président du syndicat national des remontées mécaniques, pour relier Mittlach au domaine skiable de la Bresse, situé sur le versant opposé (voir Figure 40).

Le dossier, particulièrement suivi par l'AFRPN et le conservatoire des sites Alsaciens, s'accélère au cours de l'année 1977 et en octobre de cette année, la municipalité de Mittlach envoie une demande à l'administration préfectorale pour modifier son Plan d'Occupation des Sols et classer le périmètre en zone touristique et mécanisable. Pour le maire de la commune de Mittlach, présentée dans un article de la presse locale en novembre 1977 comme « *en difficulté financière* »[1773], ce projet représente une opportunité d'améliorer les revenus de sa commune et d'y créer des emplois dans un village alors en régression démographique.

L'AFRPN, dès novembre 1977 présenta une motion lors de son assemblée générale du 4 novembre 1977 contre la position prise par la municipalité « *sacrifiant un patrimoine naturel précieux à des intérêts privés déguisés ou anonymes* »[1774] :

> « *l'AFRPN […] s'oppose formellement à la réalisation des projets de zones équipables en remonte-pentes et télé-cabines au Kastelberg et au Geishouse…* »[1775]

Le projet de réserve naturelle, transmis au préfet la même année, constitue un élément supplémentaire permettant de s'opposer à la réalisation de ce projet.

3.2. Une opposition locale puissante et organisée

Avant de transmettre le dossier à la DPN, le préfet entame une consultation des administrations locales concernées par le projet de réserve naturelle de l'AFRPN en septembre 1977.

Ce projet de RNN recueillit un accord sur le principe de création d'une réserve naturelle dont les contours resteraient à déterminer de la part du Délégué Régional à l'Architecture et à l'Environnement (DRAE), de la direction régionale d'Alsace de l'Office National des Forêts (ONF), de la Direction Départementale de l'Agriculture. Un certain nombre d'observations furent cependant émises.

Premièrement, le DRAE émettra dès cette consultation des doutes quant à la priorité à accorder à ce projet, indiquant que « *d'autres projets de classement en réserve naturelle dans le Haut-Rhin, plus modestes mais plus spécifiques […] mériteraient peut-être la priorité dans les différentes*

[1771] Sont citées le non-respect de la règlementation de la cueillette établi par un arrêté interministériel de 1962, de l'interdiction de la « moto-trial » établi par 1973, du stationnement de caravanes établi par arrêté préfectoral en 1974 ou encore du dépôt d'ordures sauvages (Réponses à quelques questions sur la réserve du Val de Munster, document non daté).

[1772] Route touristique, construction de chalets, équipement pour les sports d'hiver (Réponses à quelques questions sur la réserve du Val de Munster, document non daté).

[1773] Novembre 1977. « L'aménagement du Kastelberg », *L'Alsace.*

[1774] Extrait de la motion dans « L'aménagement du Kastelberg », *L'Aurore,* novembre 1977.

[1775] *Ibid*.

demandes de classement à intervenir »[1776]. Par ailleurs, compte-tenu de la superficie prévue de la réserve et des intérêts socio-économiques de la région, il indiqua sa préférence pour la création d'un Parc Naturel Régional :

> « *Toutes ces surfaces [du projet de réserve] incluses dans le SDAU de "Colmar Rhin Ste Marie aux mines" méritent certainement une protection particulière ; mais pour ce faire, la création d'un Parc National Régional des Vosges Haut-Rhinoises serait sans doute un instrument juridique plus approprié que le classement en réserve naturelle. Non seulement des préoccupations d'ordre écologique ou paysagères y seraient alors prises en compte mais également des préoccupations d'ordre économique et social*. » Lettre du 24 août 1977 du DRAE au préfet du Haut-Rhin.

Sans remettre en question le projet de réserve naturelle, qui permettrait « *de faire travailler ensemble les élus, l'administration et les associations de protection de la nature, ce qui pourrait à mon avis être très profitable aux trois parties intéressées* »[1777], la direction régionale de l'ONF mit pour sa part en garde le préfet sur la difficulté à faire aboutir un tel dossier impliquant de nombreuses collectivité et proposa d'en revoir la délimitation :

> « *Le projet présenté concernerait une trentaine de communes dans deux départements. Cela ne peut que multiplier les difficultés de constitution et de fonctionnement. Il me paraîtrait préférable (et conforme au nom choisi pour la réserve) de se limiter au seul bassin versant de la Fecht (16 communes) ou au canton de Munster (15 communes).* » Lettre du 31 août 1977 de la direction régionale d'Alsace de l'ONF au préfet du Haut-Rhin.

C'est finalement la Direction Départementale de l'Agriculture qui se révéla être la plus favorable au projet tel qu'il fut proposé par l'AFRPN. Elle jugea le projet de réserve naturelle tout à fait compatible avec la définition des réserves naturelles d'« intérêt général » (voir Section 2) :

> « *Je note d'ailleurs dans un article du bulletin d'information du Ministère de la Culture et de l'Environnement du 15.6.1977, qu'un tel projet correspond parfaitement aux concepts "des réserves à vocation générale ou d'intérêt général" qui se caractérisent par des superficies importantes et qui sont des sortes de petits parcs nationaux présentant le double objectif de préserver le milieu naturel tout en mettant celui-ci à la disposition du public.* » Lettre du 20 septembre 1977 de la DDA au préfet du Haut-Rhin.

Elle émettra uniquement une observation sur la règlementation concernant les constructions agricoles qu'elle souhaitait moins contraignante[1778], sans toutefois la juger comme susceptible de bloquer ce dossier devant être transmis « *dans les meilleurs délais aux instances parisiennes* ».

Le préfet engagea en parallèle de ces consultations de premiers échanges avec les communes concernées, qui, sans rejeter le principe même d'une réserve, furent plutôt inquiete vis-à-vis du futur règlement :

[1776] Lettre du 24 août 1977 du DRAE au préfet du Haut-Rhin.

[1777] Lettre du 31 août 1977 de la direction régionale d'Alsace de l'ONF au préfet du Haut-Rhin.

[1778] « *[…] je pense que l'article 13, même modifié, est encore trop contraignant pour les agriculteurs, dans la mesure où il soumet à autorisation du Comité de gestion toute construction ou rénovation de bâtiment nécessaire à l'exploitation agricole, forestière ou pastorale, ce qui risque d'être une procédure très lourde. Ces constructions étant par ailleurs soumises à permis de construire, je n'estime pas nécessaire de les faire autoriser par le comité de gestion*. » Lettre du 20 septembre 1977 de la DDA au préfet du Haut-Rhin.

« *C'est essentiellement la rédaction de certains articles du règlement intérieur qui a été mise en cause par les élus présents à la réunion, mais le principe de la réserve n'a pas été contesté*. » Lettre du 6 avril 1978 du préfet du Haut-Rhin à la DPN.

Le décret d'application de la réforme sur les réserves naturelles ne prévoyant la consultation des collectivités concernées qu'après l'examen du dossier scientifique par le CP, le préfet ne manqua pas de mentionner la consultation ultérieure de l'ensemble des municipalités concernées et transmit le dossier à la DPN en avril 1978.

Le projet de réserve naturelle du Val de Munster fut inscrit à l'ordre du jour du Comité Permanent du CNPN le 19 décembre 1978. Pour l'occasion, deux membres de l'AFRPN étaient venus présenter le dossier. Il fut jugé « *excellent* » et l'intérêt scientifique d'un tel projet s'est vu confirmé par les personnalités scientifiques du CP[1779].

Seul le représentant de l'Association Permanente des Chambres d'Agriculture, membre de droit du CP, s'opposa vivement à ce projet risquant de contraindre l'activité agricole :

« *M. Faivre se déclare hostile à la création de la réserve qui, selon lui, aboutirait à une limitation des activités agricoles dans une région déjà en perte de vitesse.* » Séance du CP du 19 décembre 1978, projet de RN du Val de Munster[1780].

Il reprocha par ailleurs l'absence de représentants du secteur agricole dans le comité de gestion et ne jugea pas le site comme véritablement menacé :

« *En tout état de cause, les documents d'urbanisme permettent de juguler l'urbanisation sauvage.* » Séance du CP du 19 décembre 1978, projet de RN du Val de Munster[1781].

Il proposa plutôt la création d'un parc naturel régional. Plus généralement, c'est l'aboutissement d'un tel projet qui posa question :

« *M. Fatoux [DPN] craint également que le dossier élaboré entièrement par une association de protection de la nature ne soulève beaucoup de difficultés.*
M. Graff [AFRPN] admet que les limites proposées ne seront pas acceptées par toutes les communes.
M. Garcon intervient pour signaler que ces difficultés n'ont pas échappé aux deux préfets successifs qui ont examiné de près le projet de règlement. » Séance du CP du 19 décembre 1978, projet de RN du Val de Munster[1782].

Le CP donne tout de même son accord de principe et les membres semblent s'accorder sur la nécessité de poursuivre la procédure pour préciser les contours et le règlement de la future réserve naturelle.

Sur le plan local, c'est à partir de février 1979 que les principales oppositions au projet vont se manifester à travers, notamment, une vaste campagne de communication dans la presse locale menée par des associations de tourisme rural, la chambre d'agriculture du Haut-Rhin, le relai départemental des Gîtes de France, la FDSEA, le Comité Départemental Jeunes Agriculteurs et le Centre Cantonal des Jeunes Agriculteurs. Cette campagne fut par ailleurs soutenue par certains élus comme le député Jean-

---

[1779] « *M. Pfeffer confirme l'intérêt scientifique du projet et tient à souligner que le dossier de présentation lui a paru excellent. […] Pour M. Lindeckert [représentant du ministère de l'Agriculture], le problème est essentiellement d'ordre administratif, l'intérêt scientifique de la réserve étant indiscutable.* » Séance du CP du 19 décembre 1978, projet de RN du Val de Munster (Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales).
[1780] Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales.
[1781] Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales.
[1782] Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales.

Paul Fuchs (UDF), élu dans la circonscription de Colmar-Ribeauvillé, et le conseiller général du canton de Munster Alfred Monhardt (UDF).

Les critiques furent centrées sur la superficie de la réserve, sur les contraintes apportées, sa future gouvernance ou encore la conduite du dossier par l'AFRPN, comme l'illustrent respectivement ces extraits de la presse locale :

> « M. *Muller, directeur de la Chambre d'agriculture du Haut-Rhin, qui sans nier l'intérêt et l'utilité des réserves naturelles constituées de petites surfaces où la faune et la flore sont susceptibles d'être menacées, s'élève contre un projet qui englobe 22.000 hectares de chaumes, de forêts et de pâturage et où vivent une trentaine de communes.* »[1783]

> « *Nous tenons cependant à souligner qu'il existe déjà d'autres moyens pour assurer la protection de ces lieux bien déterminés. On ne peut pas admettre qu'après les S.D.A.U., les P.O.S., les zones protégées et la directive montagne, on tente de multiplier les contraintes.* »[1784]

> « *Nous craignons en effet que le comité de gestion n'agisse de façon autoritaire au détriment du pouvoir de décision des communes par un véritable détournement de procédures que nous ne tolérerons pas*. »[1785]

> « *[…] les dirigeants agricoles […] ont également déploré le manque de concertation dans cette affaire – "le projet ayant été élaboré à la barbe des agriculteurs" – […].* »[1786]

L'initiative prise par l'association de protection de la nature n'est en effet pas du goût de certains élus :

> « *"Ce n'est pas à une association d'organiser la vie d'une région, mais aux élus" a conclu M. Fuchs [député et président de l'association pour l'aménagement du massif Vosgien].* »[1787]

Les opposants, dont le discours semble bien rodé et coordonné, diffusent par voie de presse l'idée selon laquelle un tel projet constituerait un véritable détournement de procédure vis-à-vis de l'objectif initial des réserves naturelles :

> « *Ce projet est un détournement de procédure. L'[AFRPN] veut étendre une procédure prévue pour quelques hectares à protéger, à 22 000 hectares où s'exercent des activités agricoles artisanales et commerciales sur une trentaine de communes*. »[1788]

> « *M. Antoine Muller : "C'est un détournement de procédure d'une zone à une autre. Le projet ficellerait toute vie en montagne. Il ne faut pas confondre réserve naturelle avec réserve d'Indiens… !"* »[1789]

> « *Il y a eu un détournement de procédure pour l'appliquer à un territoire concernant 30 communes*. »[1790]

[1783] 2 mars 1979, « Fermiers-aubergistes : Une motion contre la réserve naturelle du val de Munster pour éviter l'immobilisation économique », *Dernières nouvelles d'Alsace*.
[1784] 11 février 1979 « Réserve naturelle de la vallée. Une motion des associations du tourisme rural », *Dernières nouvelles d'Alsace*. Extrait de la motion prise par les associations du tourisme rural.
[1785] *Ibid.*
[1786] 16 mars 1979, « L'agriculture plus que jamais hostile au projet de réserve naturelle du val de Munster », *Dernières Nouvelles d'Alsace*.
[1787] 2 mars 1979, « Les fermiers-aubergistes partent en guerre contre le projet des écologistes », *L'Alsace*.
[1788] 10 mars 1979, « Les gîtes de France aussi contre le projet de réserve naturelle », *Dernières nouvelles d'Alsace*.
[1789] 9 mars 1979, « Les fermiers-aubergistes du Haut-Rhin contre la réserve naturelle du Val de Munster », *Est agricole*.
[1790] 16 mars 1979, « Les agriculteurs : "Halte à la confusion !" », *L'Alsace*.

Pour ces opposants, les réserves naturelles doivent seulement concerner « *de petites surfaces où la faune et la flore sont susceptibles d'être menacées* »[1791] et il n'est pas question, quel qu'en soit le règlement, de soumettre le territoire à l'« *ingérence* »[1792] d'un comité de gestion qui « *reviendra à "coiffer" les communes* »[1793].

Au-delà de cette campagne de presse, les agriculteurs adressèrent par ailleurs une lettre ouverte aux habitants du canton de Munster et organisèrent une campagne locale[1794] pour faire pression sur les élus lors des cantonales de mars 1979 (voir Figure 42) :

> « *Votez pour des candidats qui ont clairement pris position contre ce projet qui empêcherait notre montagne de vivre. […] Non à la réserve naturelle de Munster. Nous avons besoin de votre soutien, parlez, agissez, votez contre cette réserve.* »[1795]

Le projet de réserve naturelle vint ainsi perturber la vie politique locale et constituer un sujet clivant sur lequel les élus ont dû se positionner.

« *Réserves d'Indiens* »[1796], « *"Diktat" des mouvements écologistes et de l'administration centrale* »[1797] les symboles ne manquent pas pour s'opposer à ce projet qui ferait de la Vallée de Munster « *"une arche de Noé" pour les écologistes, et un "château de la Belle au Bois Dormant" pour les agriculteurs* »[1798].

Ce qui se joue dans ce dossier, c'est donc la capacité d'un instrument de protection de la nature, en l'occurrence la réserve naturelle, à concilier activités humaines et protection de la faune, de la flore et des milieux naturels. Pour les personnalités scientifiques du CP, si les négociations étaient susceptibles de soulever certaines difficultés, leur accord de principe sur le projet confirmait la possibilité de constituer de tels types d'espaces dits « d'intérêt général » dans lesquels la règlementation serait moins stricte que dans d'autres réserves naturelles. Or, sur ce point, les opposants trouvèrent un allié scientifique de poids en la personne d'Ernest Heil, membre du CNPN mais non élu au CP :

> « *L'expérience a montré qu'il n'est pas possible de maintenir, ne serait-ce qu'une seule activité dans une réserve naturelle…" […] "Ce qu'il faut, a-t-il conclu, c'est consolider les zones de protection"* »[1799].

Ernest Heil prend ainsi le contrepied de l'avis des personnalités scientifiques du CP mais aussi des membres de l'AFRPN dont il était pourtant le fondateur et secrétaire général de 1964 à 1974. Cette opposition à leur projet n'est en réalité pas si étonnante. En 1974, il quitta en effet l'AFRPN pour fonder

---

[1791] 11 mars 1979, « Les fermiers-aubergistes disent "non" à la réserve naturelle du Val de Munster, *Le paysan du Haut-Rhin*.
[1792] 16 mars 1979, « Les agriculteurs : "Halte à la confusion !" », *L'Alsace*.
[1793] *Ibid.*
[1794] « *Dans la nuit de vendredi à samedi, ils ont en effet collé quelque 300 affiches sur les panneaux électoraux et déposé 8 000 tracts dans les boîtes aux lettres des 16 communes de la vallée.* » 11 mars 1979, « Une action des agriculteurs de la vallée contre le projet de réserve naturelle », *Dernières nouvelles d'Alsace*.
[1795] Lettre ouverte aux habitants du canton de Munster signé par les agriculteurs de la vallée de Munster, « Habitants du canton de Munster, prononcez-vous contre la réserve naturelle du Val de Munster », mars 1979.
[1796] 9 mars 1979, « Les fermiers-aubergistes du Haut-Rhin contre la réserve naturelle du Val de Munster », *Est agricole*.
[1797] 11 février 1979, « Réserve naturelle de la vallée. Une motion des associations du tourisme rural », *Dernières nouvelles d'Alsace*.
[1798] 9 mars 1979, « Les fermiers-aubergistes du Haut-Rhin contre la réserve naturelle du Val de Munster », *Est agricole*.
[1799] 23 mars 1979, « Une position identique à celle des agriculteurs », *L'Alsace*.

une nouvelle association de protection de la nature, le Groupement d'Etudes et de Concertation Environnement et Nature en Alsace (GECENAL) au sein de laquelle il déclara au journal *Le Monde* « *militer pour une écologie raisonnable* »[1800]. Sa démarche, qu'il considère comme à l'opposé de « *celle des écologistes de 1968, davantage "préoccupés de contestation"* »[1801], semble d'ailleurs le placer comme un interlocuteur privilégié des acteurs régionaux, comme en témoigne son élection au Comité économique et social d'Alsace. On peut émettre l'hypothèse que son opposition au projet de l'AFRPN est aussi un moyen de démarquer l'action du GECENAL et d'apparaître plus mesuré aux yeux des élus et représentants agricoles.

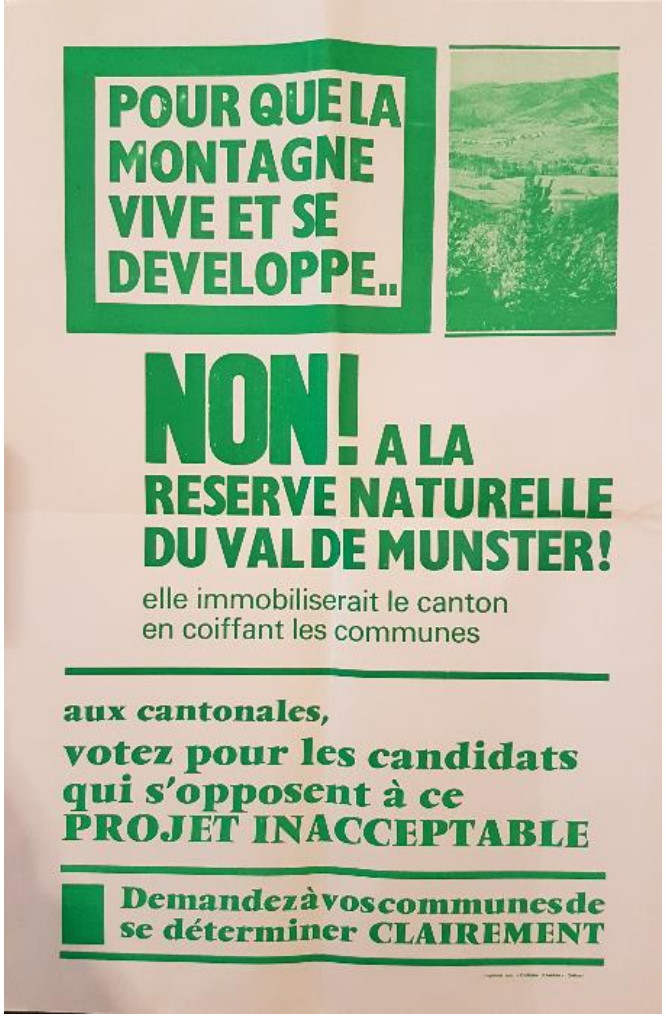


Figure 42. Affiche pour protester contre le projet de RNN aux cantonales.

[1800] 12 janvier 1980, « La lutte contre les incendies de forêt. Un écologiste M. Ernest Heil, est élu président du Comité économique et social d'Alsace », *Le Monde*.
[1801] 17 janvier 1980, « Un écologiste au comité économique. M. Ernest Heil plaide pour un mariage de raison entre l'économie et l'environnement », *Le Monde*.

Les opposants reçurent par ailleurs le soutien d'un botaniste local, le pasteur Ochsebein, et dont les travaux, réalisés en 1967 à la demande du Club Vosgien, avaient été utilisés pour justifier l'intérêt botanique du massif du Hohneck, de Klintzkopf et du Petit-Ballon :

> « *Monsieur le pasteur Ochsenbein s'est déclaré offusqué de ce qu'on ait pu se servir de ses travaux comme base à un projet dont il dénonce le caractère restrictif irréalisable*. »[1802]

Les opposants profitent de ces soutiens pour affirmer, et ce malgré l'avis positif du CP, que « *Tous les experts sont d'accord pour dire que la loi du 10 juillet 1976 ne peut s'appliquer que dans des zones très précises (tourbières, petite Camargue, île du Rhin) et non habitées* »[1803]. La caution « experte » n'est donc cette fois-ci pas dans le seul camp des promoteurs du projet de réserve.

Tous ces articles furent envoyés par la chambre d'agriculture du Haut-Rhin à la DPN le 27 mars 1979, ce qui explique la raison pour laquelle tous ces articles furent retrouvés dans le fonds d'archives dédié au projet de réserve naturelle du Val de Munster. Compte-tenu des sources que nous avons utilisées, il n'a pas été possible de déterminer avec certitude si la presse locale avait en parallèle relayé le point de vue de l'AFRPN. Compte-tenu de l'identité des opposants, on peut cependant raisonnablement émettre l'hypothèse que la couverture médiatique des défenseurs du projet de réserve naturelle fut bien plus faible. Dans tous les cas, du point de vue du ministère de l'Environnement, la situation locale est perçue comme éminemment conflictuelle et justifie une nouvelle inscription à l'ordre du jour du CP sous le libellé « *Problème de la vallée de Munster* »[1804].

Sans aboutir à de nouvelles décisions, la réunion du 4 avril 1979 permit de faire le point sur l'état du dossier. Selon le représentant de l'Association Permanente des Chambres d'Agriculture, le problème serait lié à un contexte plus général de défiance entre les agriculteurs et certaines personnalités locales :

> « *M. Steib explique que la chambre d'agriculture, qui avait obtenu un accord avec l'ONF pour une piste de ski de fond, a eu des démêlés avec un opposant à cette piste qui avait volé les balises et faisait campagne pour la réserve naturelle. C'est pour réagir contre ces actions que la chambre d'agriculture et les aubergistes ont fait campagne contre la réserve*. » Séance du CP du 4 avril 1979, problème de la vallée de Munster[1805].

Notons que l'AFRPN, en plus de s'être mobilisée contre cette piste de ski de fond, s'était déjà opposée à un certain nombre de projets de routes forestières et de route touristique dans la vallée. La création de la réserve naturelle constitue donc un évènement supplémentaire vécu par certains comme une entrave au développement de leur territoire.

Cette situation conflictuelle eut raison du projet de réserve naturelle d'« intérêt général ». En juin 1979, la DPN se prononça en faveur d'une redéfinition du projet et de la constitution de réserves naturelles de petites tailles et excluant tous les espaces bâtis[1806]. C'est donc finalement la position du GECENAL, celle d'une « *écologie raisonnable* »[1807], qui fut privilégiée par rapport à un projet plus

---

[1802] 1er avril 1979, « Au lieu de lever les ambiguités de son projet l'A.F.R.P.N. les renforce », *Le paysan du Haut-Rhin*.
[1803] 1er avril 1979, « Au lieu de lever les ambiguités de son projet l'A.F.R.P.N. les renforce », *Le paysan du Haut-Rhin*.
[1804] Séance du CP du 4 avril 1979 (Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales).
[1805] Fonds 20070642/1, disponible aux Archives Nationales.
[1806] Lettre du 29 juin 1979 la DPN au préfet du Haut-Rhin.
[1807] 12 janvier 1980, « La lutte contre les incendies de forêt. Un écologiste M. Ernest Heil, est élu président du Comité économique et social d'Alsace », *Le Monde*.

ambitieux mais difficile à mettre en œuvre visant à concilier activités économiques et protection de la nature.

3.3. Un plan d'aménagement plus global préféré au projet de réserve

Le réexamen des limites fut confié par la DPN à l'AFRPN. L'Institut Européen d'Ecologie[1808], en la personne du professeur Géhu, membre du CNPN, fut en même temps chargé de l'étude d'un projet plus global de protection des Hautes-Chaumes du massif Vosgien dans lequel, notons-le, le projet de réserve naturelle ne fut pas mentionné. Ainsi ce rapport ne manqua pas d'être critiqué par l'AFRPN :

> « *Récemment, un des participants [à l'étude de l'Institut Européen d'Ecologie] nous a présenté les résultats de ces travaux prêts à être soumis à la Direction de la Protection de la Nature. Cette cartographie appelle de notre part de vives critiques […] :*
> - *Manque d'originalité et de recherche*
> - *Délimitation grossière et erronée (omission de tourbières erreur de légende)*
> - *Aucune rigueur scientifique (révélée par les termes utilisés en légende : falaises, forêts typiques par exemple).*
>
> *D'autre part, […] notre projet n'y figure pas.* » Lettre du 11 janvier 1980 de l'AFRPN à l'Institut Européen d'Ecologie transmise en copie à la DPN.

Au-delà de savoir si cette critique est légitime ou non, ceci montre que l'AFRPN semble bien isolée sur ce projet de réserve naturelle. Notons néanmoins que les archives consultées suggèrent que le projet de réserve naturelle de l'AFRPN fut finalement ajouté au rapport final.

Entre temps, début 1980, le dossier sur la remontée mécanique du Kastelberg (voir plus haut) s'accéléra avec le classement du périmètre en « zone touristique skiable mécanisable » sur le Plan d'Occupation des Sols de Mittlach. La commune de Mittlach rejeta alors toute possibilité de créer une réserve naturelle et demanda une étude chiffrée du projet d'équipement à la Direction Départementale de l'Equipement.

Pour faire face à la position de la commune, un collectif d'associations réunissant bien au-delà de la seule AFRPN[1809] fut créé contre le projet d'aménagement et utilisa le projet de réserve naturelle pour justifier l'intérêt de protéger ce massif et d'éviter la construction de cette remontée. Succès de leur intervention auprès du préfet et du ministre de l'Environnement ou contexte favorable à un encadrement de l'équipement des massifs de montagne[1810], la Direction Départementale de l'Equipement conditionna la réalisation de cette remontée mécanique à l'élaboration d'un plan d'aménagement plus global des Hautes-Vosges. Cette solution retint l'attention du DRAE et de la DPN qui proposèrent au ministre de suivre l'avis de la Direction Départementale de l'Equipement consistant à établir un moratoire sur les projets de développement de la zone en l'absence de Plan d'Aménagement du Massif.

[1808] Créée en 1971 sous forme d'association loi 1901, son objectif était de promouvoir et de développer toute initiative visant à l'amélioration de la qualité de vie, de l'environnement et des rapports entre les hommes, les sociétés et la nature. Elle était présidée par Jean-Marie Pelt, professeur de botanique à l'Université de Metz.

[1809] Association Fédérative Régionale pour la protection de la nature, Conservatoire des sites alsaciens, Club Vosgien, Société d'Histoire Naturelle de Colmar, Club Alpin Français, Vosges Trotters Colmar, Amis de la Nature (comité départemental), SOS Vosges, Pour que Nature Vive Gérardmer, AFRPN Section de Munster et la Ligue Haut Rhinoise pour la Protection des Oiseaux (LPO).

[1810] Notons que depuis le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, les territoires au-dessus de 800 mètres d'altitude dans les Vosges sont soumis à des procédures plus strictes d'encadrement des projets d'équipement (J.O.R.F. du 24 novembre 1977, p.5513-5515).

L'élaboration de ce document de planification mit par ailleurs fin au projet de réserve naturelle le 31 mai 1983 :

> « *L'analyse de la situation actuelle révèle un large consensus sur la nécessité de mener des actions globales pour mettre en place un programme incluant, sans hiérarchie d'objectifs, le développement, la protection et la mise en valeur de ce site. […] Par contre, le choix pour atteindre ces différents objectifs, de la procédure spécifique aux réserves naturelles pose un problème.* » Lettre du 31 mai 1983 signée par le directeur de la protection de la nature par délégation du secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement et de la qualité de vie au préfet du Haut-Rhin.

L'« *hostilité des élus locaux concernés vis-à-vis de ce type de protection* »[1811] aura donc eu raison d'un projet qui se voulait constituer une forme d'expérimentation de ces réserves naturelles d'« intérêt général » censées concilier activités humaines et protection de la nature. La DPN préféra pour cela l'option du parc naturel régional que les élus avaient déjà proposé depuis 1982 et dont le journal *Le Monde* se fit l'écho[1812] :

> « *En revanche, je vous serais obligé de bien vouloir mettre en œuvre, en accord avec les collectivités locales concernées, un processus de concertation susceptible de déboucher sur des modalités spécifiques pour maîtriser et orienter dans le sens souhaité par tous l'évolution de la vallée de Munster et de la grande crête des Hautes-Vosges, éventuellement par la création d'un parc naturel régional.* » Lettre du 31 mai 1983 signée par le directeur de la protection de la nature par délégation du secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement et de la qualité de vie au préfet du Haut-Rhin.

C'est finalement à l'initiative des régions qu'une étude fut lancée quelques années plus tard, en 1986, pour créer ce qui deviendra le parc naturel régional des Ballons des Vosges en 1989, dont la superficie sera dix fois plus importante que le projet initial de réserve naturelle. Notons par ailleurs que le projet de remontée mécanique n'aboutit pas en l'état.

Tâchons de conclure ce cas d'étude par une analyse des déterminants susceptibles d'expliquer l'échec de ce projet de réserve naturelle. D'une part, comme nous l'avons déjà souligné, les promoteurs de la réserve naturelle se retrouvèrent relativement isolé dans la promotion de ce projet de réserve naturelle. D'autres associations de protection de la nature se révélèrent même opposées au projet de réserve naturelle tel qu'il avait été originellement formulé par l'AFRPN, ce qui contribua à renforcer l'argumentaire des opposants.

Le projet de réserve naturelle a dû faire face à une opposition puissante et organisée d'acteurs locaux influents qui ont su emporter le soutien d'élus – locaux et nationaux – et d'institutions agricoles comme la chambre d'agriculture ou les syndicats majoritaires. Relayant très largement les arguments des opposants, la presse joua probablement un rôle essentiel dans l'abandon de ce dossier.

Notons par ailleurs, contrairement à la réserve naturelle des marais de Bruges, l'implication bien moindre de l'administration sur ce dossier. La DPN, notamment, s'est toujours montrée relativement prudente quant à la poursuite d'un tel projet. Elle n'engagea par exemple jamais officiellement la procédure de consultation locale, et ce malgré l'avis favorable de principe du CP.

[1811] Lettre du 31 mai 1983 signée par le directeur de la protection de la nature par délégation du secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement et de la qualité de vie au préfet du Haut-Rhin.
[1812] 1er septembre 1982, « Parc Régional ou Réserve Naturel », *Le Monde*.

Contrairement aux marais de Bruges, des solutions alternatives à la réserve naturelle furent d'ailleurs proposées pour s'opposer au projet de réserve naturelle jugé incompatible avec la situation locale. Ce sont d'ailleurs ces solutions qui furent privilégiées, celle de réfléchir à la création d'un parc naturel régional et de mettre en œuvre un plan d'aménagement plus général du massif.

L'existence d'autres catégories de classement, comme celle des sites et de la directive montagne[1813], a probablement joué en défaveur de la réalisation du projet de réserve naturelle. Il ne fut probablement pas jugé prioritaire de créer une réserve naturelle sur un territoire considéré comme déjà en partie protégé et dans un contexte, qui plus est, hautement conflictuel.

Notons enfin, avant de passer au prochain cas d'étude, que l'intérêt scientifique du site ne fut jamais contesté sérieusement[1814]. Tout comme pour les marais de Bruges, la qualité scientifique du site ne semble pas débattue ni jouer un rôle dans la poursuite ou non de ce projet de réserve naturelle.

4. La Réserve Naturelle du Plan de Tuéda : une commune liée par le mécanisme de compensation des Unités Touristiques Nouvelles

La chronologie des principaux évènements de la création de la Réserve Naturelle du Plan de Tuéda est représentée sous forme de frise en Figure 43.

4.1. L'élaboration du dossier : premier obstacle à la création de la réserve naturelle

Un premier projet de réserve naturelle est élaboré par le chef du centre d'Albertville de l'ONF en 1978. Le dossier scientifique établi n'est cependant pas archivé dans les fonds que nous avons consultés sur le projet de création de cette réserve et nous n'avons pu nous reporter qu'aux échanges entre l'ONF, le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Environnement pour comprendre les caractéristiques d'un tel projet.

La réserve naturelle proposée portait sur 684 hectares et visait la protection de « *l'une des stations les plus septentrionales du pin cembro* »[1815]. Le site avait par ailleurs fait l'objet d'une demande « *de construction d'une Unité Touristique Nouvelle de 5 000 lits* »[1816]. Le comité interministériel chargé de l'application de la directive nationale sur la protection et l'aménagement de la montagne[1817] avait néanmoins refusé cette construction « *en raison des dispositions du Plan d'Occupation des Sols des Allues qui classe ces terrains en NC et ND*[1818] *et du caractère particulier de la végétation* »[1819].

[1813] « *Il faut rappeler que la situation en site inscrit permettra le contrôle de l'Administration dans le cadre de la législation de 1930, parallèlement à l'application des dispositions de la Directive Nationale d'Aménagement de la Montagne pour ce secteur considéré comme haute montagne.* » Lettre du 24 septembre 1981 du Délégué Régional à l'Architecture et à l'Environnement à la DPN.

[1814] Seule une phrase (« *l'intérêt scientifique du projet de réserve naturelle est très négatif* ») dans un tract distribué par les agriculteurs a été identifiée sur ce sujet sans véritablement qu'elle soit étayée par de quelconques éléments.

[1815] Lettre du 23 février 1979 du ministère de l'agriculture à la DPN.

[1816] *Ibid.*

[1817] Voir la note de bas de page 1694, p.619.

[1818] Les zones NC représentent les zones naturelles protégées en raison de la valeur agricole des terres ou de la richesse des sols ou/et sous-sols. Les zones ND Sont des zones naturelles à protéger soit de par la qualité des sites soit parce qu'il existe des nuisances ou des risques.

[1819] Lettre du 23 février 1979 du ministère de l'agriculture à la DPN.

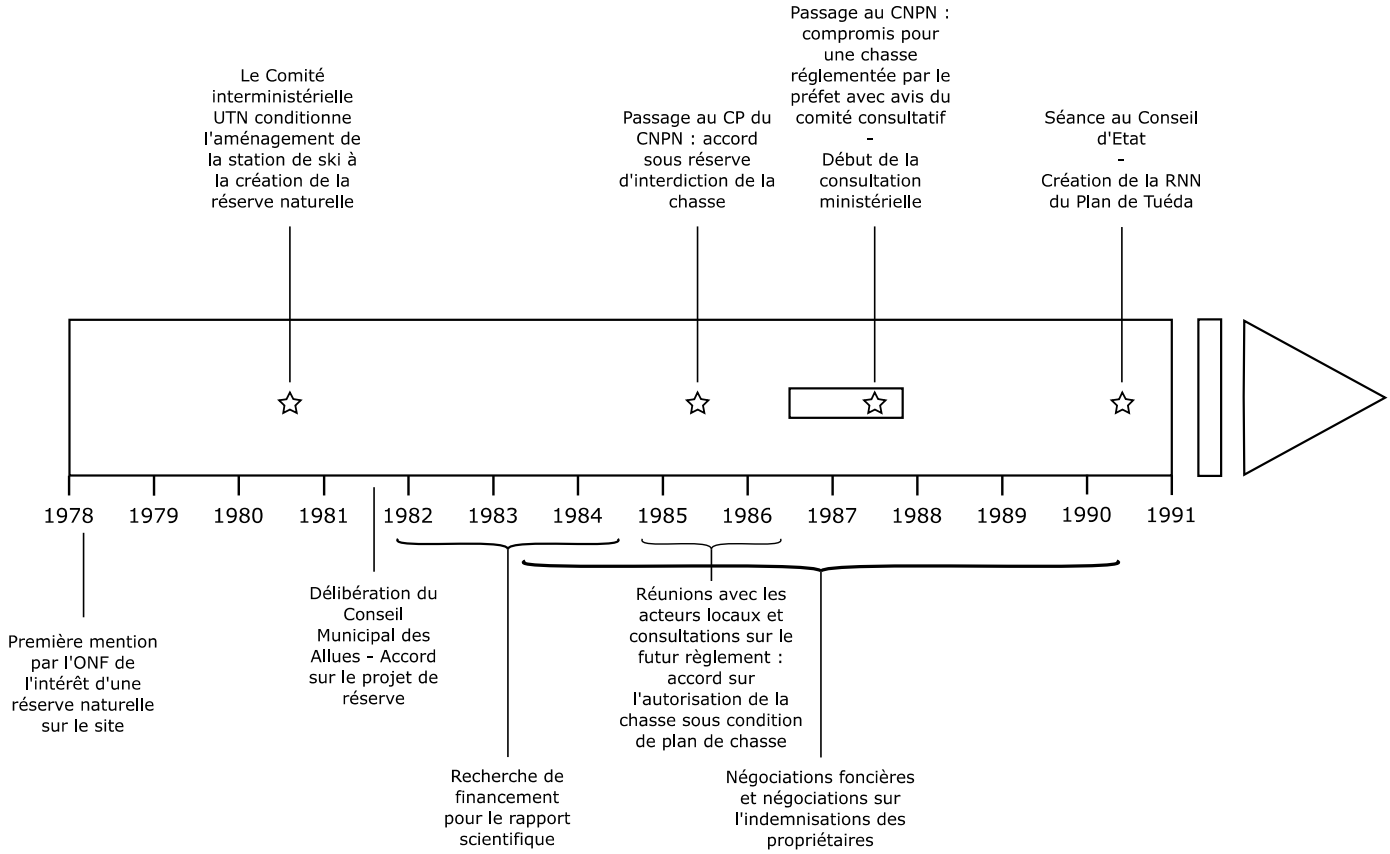


Figure 43. Principaux évènements ayant conduits à la création de la Réserve Naturelle du Plan de Tuéda.

C'est donc semble-t-il la distribution particulière du pin cembro et le souhait de pérenniser la protection de ce site qui justifie en premier lieu l'intérêt et l'accord du ministère de l'Agriculture pour ce projet de réserve naturelle. C'est la sous-direction de l'Aménagement forestier du ministère de l'Agriculture qui en indiqua l'existence à la DPN et qui chargea le chef du centre d'Albertville de l'ONF d'en informer le préfet du département de Savoie en février 1979. Il n'a pas été possible de suivre, à partir des archives consultées, les suites données à ce dossier.

C'est cependant un autre projet d'Unité Touristique Nouvelle (UTN) qui va relancer le dossier. Le 16 décembre 1980 est en effet étudié par le comité interministériel UTN un projet de la télécabine du Burgin-Saulire. Le projet est alors retenu tout en conditionnant sa réalisation à « *l'érection du site de Tueda en zone de réserve naturelle, et par le classement des forêts communales en forêts soumises au régime forestier* »[1820].

Suite à cette décision et à l'accord du Conseil municipal, un « *groupe d'étude et de coordination instauré au titre des unités touristiques nouvelles* »[1821], dont il n'a pas été possible d'identifier les membres, fut créé pour discuter des contours de la future réserve naturelle. Suite à une réunion

[1820] Résultat du Comité interministériel UTN discuté lors de la délibération du Conseil municipal des Allues le 21 juillet 1981.
[1821] Fiche de proposition pour l'étude préalable à la création de la réserve naturelle du plan de Tuéda établie par le Délégué Régionale de l'Architecture et de l'Environnement de la région Rhône-Alpes le 19 octobre 1981.

s'étant tenue à la mairie des Allues, le groupe se mit d'accord le 13 octobre 1981 pour proposer la protection d'un site de 1350 hectares entièrement situé sur la commune des Allues.

La réforme de la loi de 1976 rendant obligatoire la constitution d'un dossier de classement en réserve naturelle, la première difficulté fut de trouver le financement nécessaire à sa réalisation, le rapport de 1978 de l'ONF ayant été jugé incomplet.

Le DRAE, en concertation avec l'ONF, le parc national de la Vanoise, le DDA et le DDE de Savoie, adressa une demande au préfet de Savoie le 19 octobre 1981 pour demander la participation financière de l'Etablissement Public Régional. Le dossier nécessitant l'étude du milieu naturel « *sur une période minimale d'un an, correspondant à un cycle biologique et nécessitant au moins une campagne d'observations par trimestre* »[1822], la durée de l'opération fut évaluée à 14 mois et le montant estimé à 80 000 francs. La maîtrise d'œuvre devait être confiée à la DDA de Savoie qui serait, entre autres, chargée de lancer une procédure de mise en concurrence et trouver un bureau d'étude apte à gérer un dossier de réserve naturelle.

Pour l'élaboration d'un tel dossier, la DDA s'entourerait d'une équipe administrative d'assistance technique, comprenant notamment le DRAE, le DDE, l'ONF, mais aussi le conseiller cynégétique de l'ONC et le conseiller piscicole régional, et d'un groupe de travail informel composé d'universitaires, des fédérations départementales des chasseurs et pêcheurs de Savoie, des associations de protection de la nature et des élus de la commune des Allues. Il y a donc dès le début, de la part du DRAE, une volonté d'élargir l'élaboration d'un tel dossier à l'ensemble des parties prenantes concernées.

Prévue dans un premier temps pour 1982, cette demande de financement ne fut pas retenue et la proposition de financement de l'étude fut reportée sur l'exercice de 1983.

En 1983, l'Etablissement Public Régional[1823] accepta une nouvelle proposition sous réserve de l'accord du président du Conseil Général de Savoie. Après des échanges entre la municipalité des Allues et le président du Conseil Général Michel Barnier valida le nouveau montage financier. Une convention entre l'EPR et l'ONF fut rédigée pour financer un bureau d'études chargé d'élaborer le futur dossier de classement. Pour des raisons qu'il n'a pas été possible de déterminer à partir des archives, l'ONF renonça finalement à être l'opérateur financier de cette opération. Or, compte-tenu des règles comptables et de l'impossibilité pour l'Etablissement Public Régional de financer directement un bureau d'études, ce plan de financement échoua une nouvelle fois.

Le Délégué Régional de l'Architecture et de l'Environnement rechercha alors une nouvelle structure susceptible d'assurer le support financier de l'étude parmi les associations de protection de la nature régionale – FRAPNA, FRAPNA Savoie et le Centre Ornithologique Rhône-Alpes –. Ce n'est qu'en juillet 1984 que le vote de l'Etablissement Public Régional accorda le crédit d'étude au Centre Ornithologique Rhône-Alpes. Une fois la convention signée entre le Centre Ornithologique Rhône-Alpes et le bureau d'études, la première réunion d'étude du projet eut finalement lieu en novembre 1984.

En parallèle, le projet d'équipement de la commune était déjà repassé à deux reprises devant le comité interministériel UTN en décembre 1981 et en octobre 1983 qui confirma à deux reprises la

[1822] Fiche de proposition pour l'étude préalable à la création de la réserve naturelle du plan de Tuéda établie par le Délégué Régionale de l'Architecture et de l'Environnement de la région Rhône-Alpes le 19 octobre 1981.
[1823] Notons que la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions créa officiellement le Conseil Régional, toujours nommé Etablissement Public Régional dans les archives.

subordination des travaux « *à un avancement effectif des procédures de création de la réserve naturelle envisagée* »[1824]. Les problèmes de financement de l'étude retardèrent donc aussi l'équipement du domaine skiable de la commune.

Un premier dossier de création de la réserve, encore non finalisé[1825], accompagné de l'avis positif du préfet de Savoie, fut finalement envoyé par le préfet à la DPN en mars 1985, en soulignant la participation à son élaboration d'un certain nombre de parties-prenantes :

> « *La DRAE, qui a élaboré ce dossier en collaboration avec les représentants du Conseil municipal, des agriculteurs et propriétaires exploitants, des chasseurs et pêcheurs, des associations locales de protection de la nature, des administrations départementales et des établissements publics concernés, s'est efforcée de prendre le plus possible en compte les avis exprimés, qui, d'une manière générale, sont favorables en principe de protéger le site du Plan de Tueda. Ainsi, c'est avec un avis favorable que je vous transmets ce dossier, en souhaitant qu'il soit examiné favorablement par les membres du Comité Permanent du Conseil National de la Nature*. » Lettre du 18 mars 1985 du préfet de Savoir à la DPN.

Ce dossier nous permet d'en apprendre plus sur les caractéristiques du site présenté dans le Tableau 15.

Le classement de ce site porte finalement sur 1 533 hectares compris entre 1 680m et 3 130m d'altitude. Le site se partage entre trois propriétaires, la commune des Allues pour 648 hectares (42 %), la société SOTAMO[1826] pour 70 hectares (4 %) et un groupe de 11 personnes se partageant la propriété dit du « Saut » de 1669 hectares dont 815 prévus dans la réserve naturelle (54 %).

La description des milieux naturels paraît bien faible en comparaison du projet établi pour le Val de Munster. Concernant la flore, il est rappelé que « *l'intérêt biologique du site de Tuéda est lié à la présence d'une importante cembraie* » [1827] , une « *formation forestière dominante de Pin cembro* »[1828]. Les cembraies à proximité du Parc National de la Vanoise constituent « *des peuplements forestiers résiduels* » subissant un fort morcellement « *dû à l'emprise des pistes de ski* »[1829]. L'objectif est donc de sauvegarder une « *cembraie témoin de la vallée de la Tarentaise* »[1830].

Sans faire l'objet d'un inventaire botanique détaillé, le rapport note la présence d'espèces jugées « caractéristiques »[1831] et d'espèces « *plus rares* »[1832] dans les milieux voisins, ainsi que les groupements marécageux qui « *retiennent l'attention des botanistes* »[1833], notamment de par « *la présence d'une station de Linnée boréale*[1834] »[1835].

[1824] Relevé de décision du comité interministériel des Unités Touristiques Nouvelles en montagne du 22 décembre 1981.
[1825] La version finale du dossier de création fut établie en juillet 1985 (voir plus bas).
[1826] Société d'aménagement du Mottaret (domaine skiable des Allues).
[1827] Mars 1985, Projet de création de réserve naturelle. Le Plan de Tuéda.
[1828] *Ibid.*
[1829] *Ibid.*
[1830] *Ibid.*
[1831] Sont ainsi mentionnées Adenostyles alliariae, Cicerbita alpina, Geranium sylvaticum, Chaerophyllum villarsi, Veratrum album, Saxifraga rotundifolia.
[1832] Sont ainsi mentionnées Hugueninia tanacetifolia et Achillea macrophylla.
[1833] Mars 1985, Projet de création de réserve naturelle. Le Plan de Tuéda.
[1834] Plante rare et protégée en France, il n'existe aujourd'hui que cinq stations, réparties en dix sous-stations ou populations distinctes (Muller *et al.*, 2019).
[1835] Mars 1985, Projet de création de réserve naturelle. Le Plan de Tuéda.

La description de la faune reste très sommaire, avec pour les mammifères la seule mention des chamois dont l'effectif aurait baissé, en une dizaine d'années, de 200 à 100 sujets. En ce qui concerne l'avifaune, y est noté la présence de l'aigle royal et du tétras-lyre. En ce qui concerne les autres mentions labellisées sous le titre « *autres espèces* » sont mentionnées « *la meilleure densité de Cassenoix pour la Tarentaise* », une « *excellente représentation pour les turidés (merles, grives)* », une « *bonne richesse avienne (10 à 15 espèces suivant les points d'écoute)* » et « *parmi les espèces rares, le Merle de roche* »[1836].

Le dossier mentionne ensuite « *les ouvrages existants et les projets intéressant le site ou ses abords immédiats* »[1837]. Parmi ceux-ci, l'accent est mis sur l'impact de la pratique du ski qu'il s'agira de limiter, la fréquentation estivale du plan d'eau de Tuéda, « *lieu d'attraction touristique* »[1838] dont il est prévu de contrôler l'accès par la mise en place d'aménagements dissuasifs à la pénétration des véhicules ainsi que la présence de quatre chalets dont l'accès à l'aide de véhicule motorisé pourrait poser problème.

Est enfin mentionnée la règlementation de la future réserve comportant les interdictions habituelles de cueillette, de destruction ou d'introduction d'espèces non domestiques et d'interdiction des travaux publics et privés portant atteinte à l'état ou l'aspect de la réserve. En ce qui concerne la chasse, une réserve de chasse est prévue pour sauvegarder le tétras-lyre et, compte-tenu de la régression de la population de chamois il est prévu de réglementer par un plan de chasse celle du grand gibier. Les activités agricoles, forestières ou pastorales peuvent continuer de s'exercer dans la réserve, l'emploi des pesticides, herbicides et engrais étant néanmoins interdits. En ce qui concerne les activités forestières, un plan de gestion élaboré par l'ONF doit favoriser le Pin cembro. La pratique du ski hors des itinéraires déjà existants à l'intérieur de la réserve est par ailleurs interdite. Enfin, un comité consultatif placé auprès du préfet est destiné à donner son avis sur le fonctionnement de la réserve et sur sa gestion, ainsi que procéder à des études scientifiques.

C'est donc sur ce dossier encore relativement sommaire, notamment concernant l'intérêt scientifique, que le CP fut invité à se positionner lors de sa séance du 19 juin 1985. Si, compte-tenu de l'origine du projet issu d'une mesure de compensation, l'intérêt scientifique est questionné par le représentant de l'Association Permanente des Chambres d'Agriculture [1839], les personnalités scientifiques du CP sont formelles :

> « *M. Bournerias relève le caractère remarquable de ce territoire par la cembraie exceptionnellement étendue*.
> *[…]*
> *M. Lecomte reconnaît l'intérêt scientifique de ce territoire […]*. » Séance du CP du 19 juin 1985, projet de RN du Plan de Tuéda[1840].

C'est donc moins sur l'intérêt scientifique que sur le futur règlement que les discussions se portèrent. Relativement succinct, le compte rendu fait état du souhait des personnalités scientifiques de voir la chasse interdite sur l'ensemble du territoire de la réserve :

[1836] *Ibid.*
[1837] *Ibid.*
[1838] *Ibid.*
[1839] « *M Picou constate qu'il s'agit d'une compensation à des réalisations touristiques et s'interroge sur l'objectif de la réserve, il demande s'il y a un intérêt scientifique*. » Séance du CP du 19 juin 1985, projet de RN du Plan de Tuéda (Fonds 20070642/2, disponible aux Archives Nationales).
[1840] Fonds 20070642/2, disponible aux Archives Nationales.

« *M. Reille est opposé à l'exercice de la chasse dans la réserve naturelle […] Selon M. Reille la chasse a deux effets : le prélèvement et le dérangement et signale que l'on a trop souvent tendance à ne se préoccuper que du premier.*
M. Lecomte reconnaît l'intérêt scientifique de ce territoire mais le projet de réserve naturelle lui semble insatisfaisant en raison de la chasse qui est autorisée […].
M. Le Duc […] ajoute que la chasse et l'alevinage doivent être interdits. » Séance du CP du 19 juin 1985, projet de RN du Plan de Tuéda[1841].

En dépit de l'avis mesuré du DRAE quant à la possibilité d'interdire la chasse[1842], le CP donna son accord pour la poursuite de la procédure sous réserve que la chasse soit interdite, ce qui ne sera pas sans poser certains problèmes au niveau local.

Le dossier établi pour l'enquête publique fut terminé en juillet 1985, soit quelques semaines après la réunion du CP qui rappelons-le s'était prononcé sur un dossier encore très sommaire. Nous ne détaillerons pas plus dans la suite le contenu précis de ce nouveau dossier. Mentionnons néanmoins que celui-ci se révèle bien plus complet, tant en termes d'analyses des activités socio-économiques impactées sur le site[1843], qu'en termes d'inventaire de faune et de flore[1844].

4.2. Une enquête publique minée par l'interdiction de la chasse

C'est en septembre 1985 que le ministre de l'Environnement chargea le préfet de procéder aux consultations et à l'enquête publique nécessaire à la création de la réserve naturelle. Si les archives ne font pas mention de ce qui se déroule entre cette demande et la prise de l'arrêté préfectoral du 2 juin 1986 prévoyant une enquête publique sur le dossier entre le 7 juillet et le 6 août 1986, il est très probable qu'un certain nombre de tractations eurent lieu à l'échelle locale entretemps.

Le dossier d'enquête publique ne mentionne en effet plus qu'une superficie réservée de 1 109 hectares, soit une réduction de plus de 400 hectares par rapport au projet initial et présenté devant le CP. C'est une partie des terrains appartenant aux groupes de 11 propriétaires privés qui fut exclue des limites de la réserve naturelle sans qu'il ait été possible, à partir des archives consultées, d'en déterminer les raisons précises. C'est très probablement sur ce dossier que le conseil municipal des Allues émit un avis favorable au projet de réserve naturelle le 27 mai 1986 et que le préfet lança l'arrêté portant enquête publique quelques jours plus tard. Par ailleurs, malgré la requête du CP, le dossier d'enquête publique n'interdisait pas encore la chasse sur l'ensemble de la réserve.

Le préfet adressa ce dossier le 9 juin 1986 à tous les intéressés. Il reçut un avis favorable du Conseil Général de Savoie le 20 juin 1986 et aucune remarque ne remettant en cause le projet ne fut

---

[1841] Fonds 20070642/2, disponible aux Archives Nationales.

[1842] « *M. Boutefeu [DRAE] rappelle que la chasse est un problème de fond et qu'il est peu vraisemblable qu'elle puisse être interdite […].* » Séance du CP du 19 juin 1985, projet de RN du Plan de Tuéda (Fonds 20070642/2, disponible aux Archives Nationales).

[1843] On y apprend par exemple que le site se compose de quatre alpages qui n'étaient pas mentionnés dans le premier rapport. Sans surprise, il est par ailleurs mentionné le fait que « *la création de la réserve naturelle risque de susciter des conflits entre ses intérêts et ceux des utilisations actuelles* » (Juillet 1985, Projet de création de réserve naturelle. Le Plan de Tuéda).

[1844] Pour donner une indication, l'analyse s'étend désormais sur 88 pages contre 4 pages en ce qui concerne le dossier précédent. Désormais, le dossier mentionne, outre l'intérêt de la cembraie, la « *forte diversité floristique* » du site, notamment des zones marécageuses, une « *grande diversité des milieux représentés* » et une « *richesse faunistique élevée […] compte tenu de l'altitude du site* ». On voit ainsi qu'en fonction de la présentation du dossier, l'intérêt scientifique est susceptible de varier très largement.

mentionnée par les services locaux concernés[1845]. La DPN, ayant pris connaissance du projet, demanda néanmoins à ce que soit respectée la requête du CP :

> « *Je me permets d'attirer votre attention sur le fait que le comité permanent du Conseil national de la protection de la nature a émis un avis favorable à ce projet sous réserve qu'une règlementation concernant l'interdiction de la chasse soit soumise à l'enquête publique.*
> *Il va de soi que les résultats des consultations locales seront pris en compte pour autant que cela soit compatible avec l'esprit du projet, mais il me semble souhaitable de permettre aux populations concernées de pouvoir se prononcer sur ce point*. » Lettre du chef du service des espaces naturels au préfet de Savoie.

Suite à cette demande, le préfet adressa à l'ensemble des intéressés le 3 juillet 1986, soit quatre jours avant l'enquête publique, une page rectificative du dossier d'enquête conduisant à modifier la rédaction de l'article 6 en interdisant la chasse sur l'ensemble de la réserve. L'enquête publique qui débuta le 7 juillet porta alors sur ce projet comportant la nouvelle rédaction.

C'est ce changement qui entraîna un profond mécontentement d'un certain nombre d'acteurs jusqu'ici favorable au projet. En premier lieu, le maire des Allues et le Conseil Général de Savoie ne manquèrent pas d'indiquer au préfet leur « surprise » quant à ce changement de dernière minute du règlement de la future réserve :

> « *Par la présente, je vous fais part de mon étonnement devant la modification tardive (l'introduction des pièces que vous nous avez transmises n'a pu être faite que durant l'après-midi du 7.07.1986) qui concerne un point très sensible, à savoir l'interdiction de chasser dans cette zone*. » Lettre du 10 juillet 1986 du maire des Allues au préfet de Savoie.

> « *Je suis étonné qu'une modification aussi sensible que l'interdiction du droit de chasse puisse intervenir en dernière minute sans avoir fait l'objet de discussions*. *Aussi, je souhaiterais que la rédaction de cet article soit revue afin que la chasse soit autorisée dans cette réserve*. » Lettre du 4 août 1986 du vice-président du Conseil général de Savoie au préfet de Savoie.

La Fédération Départementale des Chasseurs de Savoie se montra tout aussi hostile à cette interdiction de la chasse :

> « *Etant donné l'hostilité des chasseurs au nouvel Article 6, je pense qu'il faudrait trouver une solution acceptable*. » Lettre du 30 juillet 1986 du président de la Fédération Départementale des Chasseurs de la Savoie au préfet de Savoie.

Le groupe de 11 propriétaires, en tant que titulaire du droit de chasse, s'opposera aussi à cette interdiction en invoquant d'une part la différence de traitement de la seule commune des Allues et d'autre part du manque à gagner procuré par la location de la chasse :

> « *L'interdiction de la chasse apparaît comme une injustice flagrante. […] il ne restera plus pour chasser cette espèce [chamois] que le Mont-Vallon, petit secteur, alors que les communes limitrophes comme Saint-Bon Courchevel, les Belleville et Pralognan, n'auront comme seule contrainte, que le plan de chasse au gros gibier et ce sans que leur aire de chasse soit réduite et largement amputée comme celle de les Allues. […] Le revenu qu'elle nous procure serait irrémédiablement perdu et notre droit en ce domaine, nous serait retiré.* » Dossier préparé par les propriétaires pour s'opposer au projet de réserve naturelle, non daté.

[1845] Direction Départementale de l'Equipement Générale des impôts, Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

En tant que propriétaires indivis, ils s'opposèrent aussi purement et simplement à l'intégration de leurs parcelles dans la réserve naturelle en invoquant l'absence de la Linnée boréale et du pin cembro sur leur propriété. Ils évoquèrent par ailleurs le fait que 1 250 hectares sur leurs 1 669 hectares étaient déjà compris dans le périmètre du Parc National de la Vanoise[1846], ce qui constituait déjà une protection suffisante de leur site.

Pour plaider leur cause, un de ces propriétaires en référa même au ministre de l'environnement de l'époque Alain Carignon. L'extrait de cette lettre est présenté dans l'Encart 12. Elle est intéressante car elle illustre le type d'opposition auquel la création des réserves naturelles peut faire face. L'auteur souligne ses relations politiques et son implication dans une institution commune, le RPR. Il en appelle ainsi aux valeurs qu'ils partagent pour défendre sa position. Si, au fond, le problème est personnel et concerne une restriction de son droit de propriété, il en fait un problème d'« *éthique politique* » et de cohérence de tout un parti. Nous n'avons pas pu déterminer dans quelle mesure ce dernier obtint, comme il l'avait souhaité, une entrevue avec le ministre.

Encart 12. Extrait de la lettre d'un propriétaire au ministre de l'Environnement pour protester contre le projet de RNN du Plan de Tuéda.

« Monsieur le Ministre,
Permettez-moi de vous entretenir d'un problème, personnel il est vrai, mais qui touche aussi à nos doctrine et éthique politiques, telles qu'elles sont définies au R.P.R.
Tout d'abord je me présente, ami de longue date de Michel Barnier, député et président du Conseil Général de la Savoie. Je puis me flatter d'avoir été parmi ceux qui ont œuvré le plus, pour permettre sa première élection, en 1978, à l'Assemblée Nationale, et de l'avoir depuis soutenu sans faille. […]
Il y a paradoxe à mettre en réserve une propriété privée, paradoxe et antinomie. Pour moi, c'est une socialisation de nos terrains. Paradoxe ! Nous dénationalisons 65 entreprises […] Nous allons privatiser TF1, nous nous battons sur le plan parlementaire pour aboutir à donner aux individus, plus de responsabilité et vous vous apprêtez à créer une réserve sur un domaine privé.
Antinomie ! Nous professons qu'il faut désétatiser, moins d'État, et par la création d'une réserve sur un domaine privé, le gouvernement va instaurer des contraintes juridiques, administratives et publiques incompatibles avec notre philosophie. Ce qui est choquant est cette socialisation rampante de nos terrains (c'est ce que voulaient nos adversaires politiques qui projetaient de créer des offices dans tous les domaines (forêts, terrains, etc…).
Je ne suis pas contre les réserves, à condition qu'elles se situent sur le domaine public. Si réellement une propriété privée doit être érigée en réserve pour le bien public, ce dernier terme voulant dire, comme vous ne l'ignorez pas, qui concerne tout un peuple, alors que le peuple tout entier s'en rendez acquéreur et que l'État, qui est son mandataire, l'achète pour en faire un domaine public. Il serait injuste, anormal et inique que ce soit des personnes privées qui assurent le bien public et ce, sans contrepartie.
Je sais, ce n'est pas votre gouvernement qui a mis en route ce projet, vous subissez l'héritage du passé, mais gardons-nous qu'il ne soit dit : c'est la continuité dans le changement. […] »

Les résultats de l'enquête publique suggèrent aussi un profond rejet de la part de la population au projet de réserve naturelle avec 75 interventions contre le projet[1847] pour seulement trois

[1846] Mentionnons par ailleurs que le Parc National de la Vanoise versait en contrepartie une location pour pallier les atteintes à leur droit de propriété sur ces terrains.
[1847] Parmi elles, 23 observations mentionneront l'interdiction de la chasse, 23 l'interdiction de la pratique du ski hors des itinéraires existants à la date de création de la réserve, 2 l'atteinte au droit de propriété, 2 l'interdiction de la circulation des véhicules à moteurs, 2 l'interdiction de la pêche et 1 l'interdiction de l'escalade comme raisons de s'opposer au projet. (Rapport du commissaire enquêteur, 10 octobre 1986)

interventions en sa faveur. Frein à l'activité économique de la zone[1848], opposition à des décisions venues de technocrates [1849] et d'écologistes [1850] perçues comme méprisantes vis-à-vis de leurs responsabilités, liberté individuelle[1851] et contraintes inutiles[1852], les arguments ne manquent pas pour contester le projet de réserve naturelle. La participation de la FRAPNA à l'enquête publique, demandant une interdiction du pacage à proximité des surfaces boisées ne fera qu'amplifier ces oppositions. Une pétition, signée par 30 habitants de la commune des Allues, sera par ailleurs adressée au sous-préfet d'Albertville pour montrer leur opposition au nouveau projet de règlement.

Notons une opposition qui se distingue des autres en considérant cette réserve comme une simple caution pour l'aménagement de la commune, autrement plus destructeur :

> « *Je suis contre cette réserve qui n'est qu'un prétexte pour détruire la nature autour (équipement du Mont Vallon, ZAC II) et une justification de ces équipements*. » 6 août 1986, particulier, Registre d'enquête publique.

Cette intervention illustre le fait que tous les habitants ne forment pas un bloc uni pour le développement des aménagements touristiques. Sans explicitement donner son avis sur le projet de réserve naturelle, une autre lettre fustige le développement actuel des zones de montagne :

> « *Vous constituez une réserve naturelle entourée d'une forêt de pylônes pour remontées mécaniques, vous autorisez la progression constante des constructions, hôtels, immeubles, et autres […]. A coup de Milliards d'Anciens francs vous avez entrepris l'aménagement du Vallon pour pistes et remontées mécaniques avec un œil déjà pointé sur le glacier du Borgue […]. Le vrai touriste ne se trompe plus sur les Allues, et je vous fais son interprète en vous disant : Ca ne sent plus que l'odeur nauséabonde du "Pognon" et la nature qui meurt.* » 6 août 1986, particulier, Registre d'enquête publique.

Dans ces deux interventions, c'est finalement le principe même de la compensation et des modalités d'équipement des zones de montagne qui est remis en cause. Si ce discours est moins visible que les autres, il existe bel et bien mais peine probablement à percer dans un contexte nettement plus favorable au développement touristique de ces zones de montagnes.

La création de la réserve naturelle étant liée à l'aménagement de la station des Allues, il s'agissait néanmoins pour les promoteurs de l'équipement de faire aboutir le dossier et de ne pas s'opposer frontalement au projet de protection. Ceci explique probablement la position du commissaire enquêteur qui, malgré l'opposition massive de la population au projet, émit un avis favorable à la poursuite du projet, sous réserve que soient apportées un certain nombre de modifications. Parmi ces modifications figurent entre autres le rétablissement du droit de chasse, l'autorisation de l'escalade, l'indemnisation des propriétaires, ainsi que soit prévue « *une*

[1848] « *On constate un accroissement constant de la population ce qui signifie qu'il y a du travail ; ce qui n'est pas le cas partout en France. En créant une réserve naturelle, on supprime beaucoup de ce travail qui nous fait vivre.* » 6 août 1986, commerçant aux Allues, registre de l'enquête publique.

[1849] « *[…] la règle à calcul ou le stylo à bille de certains technocrates font plus de ma au fond de la Vallée que les vaches, les chèvres et les moutons qui nous construisent en circulant, et naturellement, des paravalanches sans démolir le paysage*. » 6 août 1986, ex-conseiller municipal et ex-directeur de l'ESF, registre de l'enquête publique

[1850] « *Je suis totalement opposé à ce projet de réserve de fond de vallée qui est une insulte au droit des montagnards et des Allues de gérer leur patrimoine Ecologique et culturel. Nous n'avons pas attendu les Ecologistes pour savoir préserver notre vallée […].* » 6 août 1986, hôtelier à Meribel, Registre d'enquête publique.

[1851] « *Je suis contre la réserve naturelle du plan de tuéda car j'estime que j'ai envie de skier ou je veux* » 6 août 1986, particulier, Registre d'enquête publique.

[1852] « *Je suis contre la réserve naturelle du plan de Tuéda, qui va interdire la chasse, alors que les chasseurs sont les meilleurs gestionnaires de la nature*. » 6 août 1986, particulier, Registre d'enquête publique.

représentation importante des populations locales […] face aux intérêts écologiques et scientifiques de préoccupations très différentes »[1853] au sein du comité de gestion.

Se faisant le porte-parole des habitants de la vallée des Allues, il évoqua entre guillemet une « *décision prise par des intellectuels de Paris* » qui « *ne pouvait qu'indisposer une population jalouse de ses prérogatives* »[1854] et expliqua le rejet du projet par la modification de l'article 6 concernant le droit de chasse et la pratique du ski :

> « *Cette décision proche de l'arbitraire représente un désaveu du fonctionnaire chargé sur le plan régional de trouver un modus vivendi satisfaisant toutes les parties et a pour conséquence, entre autres, de dresser la population de cette vallée contre un tel projet […].* » Rapport du 10 octobre 1986 du commissaire enquêteur.

> « *Il n'est pas étonnant que ce projet suscite une véritable levée de boucliers de toute une partie de la population qui voit, outre les limitations de "leur droits ancestraux", une relative remise en cause de la propriété due à la pratique du ski et ses retombées évidentes (bâtiment, hôtellerie, activités tertiaires etc…) en cette période de mutation de l'économie où la montagne, en dehors du tourisme, ne serait plus capable d'assurer non seulement le plein emploi, mais même un emploi dans cette agriculture montagnarde assez peu compétitive*. » Rapport du 10 octobre 1986 du commissaire enquêteur.

Les administrations locales adoptèrent une position similaire.

Une note du DRAE destinée à être transmise à la DPN pris soin de mentionner les efforts déjà accomplis par l'association communale de chasse des Allues :

> « *La superficie totale du territoire de chasse de l'ACCA couvre 8519 hectares dont 8,5% sont concernés par la réserve naturelle du plan de Tueda. […] Les réserves de chasse totalisent 1979 + 1032 hectares soit 3011 hectares. La surface en réserve est donc trois fois plus importante que le seuil de 10 % fixé par la loi du 10 juillet 1964*[1855]*.* » Note de la DRAE en réponse à l'enquête publique, janvier 1987.

Dans cette note, il relativise par ailleurs la situation des populations de chamois :

> « *Compte tenu de l'effet bénéfique du parc national de la Vanoise sur les effectifs de chamois, cette espèce est actuellement en extension, elle n'est donc pas menacée*. » Note de la DRAE en réponse à l'enquête publique, janvier 1987.

En février 1987, ce fut à la Commission Départementale des Sites de se positionner contre l'interdiction de la chasse[1856]. Ce fut enfin au préfet de transmettre les résultats de la consultation locale à la DPN le 13 avril 1987. Il confirme son avis favorable au projet, tout « *en souhaitant fortement toutefois que les modifications formulées par la commission des sites que je présidais soient prises en considération* », c'est-à-dire le rétablissement de la rédaction initiale de l'article 6 concernant la chasse.

Il fut par ailleurs proposé par le DRAE de racheter les parcelles des terrains privés concernés par le projet de réserve naturelle :

[1853] Rapport du 10 octobre 1986 du commissaire enquêteur.
[1854] Rapport du 10 octobre 1986 du commissaire enquêteur.
[1855] Selon la loi du 10 juillet 1964, les ACCA ont l'obligation de constituer une ou plusieurs réserves de chasse dont la superficie doit être d'au moins un dixième de la superficie totale de leur territoire de chasse.
[1856] Séance du 10 février 1987.

« *Il n'est pas exclu que le ministère de l'environnement puisse se porter acquéreur de la propriété des consorts ETIEVENT […]. Afin d'engager une procédure d'acquisition, il serait souhaitable que les propriétaires fassent part de leur prétention au ministère de l'environnement avant la notification de la décision de classement*. » Note de la DRAE en réponse à l'enquête publique, janvier 1987.

4.3. Un arbitrage final évitant les conflits

De retour à Paris, le dossier fut inscrit à l'ordre du jour du CNPN lors de sa séance du 20 mai 1987. Lors de cette séance, c'est une formule intermédiaire sur cet article 6, proposée par le directeur de la protection de la nature et visant à confier la responsabilité de réglementer la chasse au préfet, qui fut adoptée[1857]. Soumis à consultation interministérielle, le dossier ne souleva aucune observation majeure. Certains ministères insistèrent tout de même pour éviter tout passage en force dans ce dossier.

D'une part, le ministère de l'Intérieur souhaita « *qu'un accord puisse être trouvé préalablement avec les collectivités locales concernées en ce qui concerne l'interdiction du droit de chasse prévue par ce projet de décret* »[1858].

D'autre part, comme le suggère le ministère du budget, l'interdiction de la chasse pourrait soulever certains problèmes budgétaires :

« *Il conviendrait également, dans la mesure du possible, d'éviter de s'engager dans des opérations qui font l'objet, au plan local, d'oppositions convergentes et qui, de ce fait, pourraient exposer l'État à des réparations civiles.*
Au bénéfice de ces observations, j'émets un avis favorable à la création de la réserve […] du plan de Tuéda […]. » Lettre du 9 octobre 1987 de la direction du budget à la DPN.

Malgré l'opposition de certaines associations locales à l'autorisation de la chasse dans cette réserve naturelle[1859], ce fut bien une rédaction relativement souple qui fut adoptée dans la version finale du décret :

« *Le préfet peut prendre, après avis du comité consultatif, toutes mesures en vue d'assurer la conservation d'espèces animales ou végétales ou la limitation d'animaux surabondants dans la réserve.* » Décret n°90-629 du 12 juillet 1990 portant création de la réserve naturelle du Plan de Tueda.

[1857] « *Toutefois, le commissaire de la République est habilité à interdire ou à réglementer après avis du comité consultatif l'exercice de la chasse sur tout ou partie de la réserve naturelle*. » Séance du 20 mai 1987, projet de RN du Plan de Tuéda (Fonds 20070642/3, disponible aux archives nationales).

[1858] Lettre du 25 août 1987 du bureau des interventions économiques et de l'aménagement du territoire du ministre de l'Intérieur à la DPN.

[1859] On peut noter l'opposition de la Société de Sauvegarde de la Nature, des sites et des Monuments Anciens de la Savoie, exprimée par lettre au préfet suite à la commission départementale des sites ou la lettre de Savoie Sauvegarde du 26 avril 1989 adressée à la DPN et dont voici un extrait : « *Même assorties d'un plan de chasse pour le gros gibier, quelles seront les mesures de protection envers les oiseaux tels que : la perdrix grise ou blanche, la gélinote, le merle, la grive, la bécasse, le geai, le pigeon ramier et autres migrateurs ou passereaux. Il en sera de même pour la marmotte, le lièvre commun ou blanc, la martre, la fouine, la belette et tous les autres animaux petits ou gros qui forment l'écosystème. Est-on certain de l'attitude même d'un chasseur devant un tétras lyre interdit de tir ou un rapace protégé ? La chasse est interdite dans le parc de la Vanoise limitrophe, pourquoi deux poids, deux mesures ?* »

En ce qui concerne le ski hors-piste, malgré l'opposition d'un certain nombre d'acteurs[1860] à sa règlementation, il sera finalement interdit. L'autorisation de la pratique ne bénéficia pas des mêmes soutiens que pour la chasse, ce qui explique très probablement cette différence de traitement.

Si les archives sont plus parcellaires à partir de 1987, le délai de près de trois ans entre la consultation interministérielle et la promulgation du décret en 1990 s'explique probablement par les négociations qui eurent lieu quant au rachat des terrains des propriétaires privés. Ces négociations échouèrent néanmoins en raison des différences d'estimation entre les propriétaires et les services de l'État. Les propriétaires ne reçurent pas non plus d'indemnités, considérant que l'absence d'interdiction de la chasse n'impliquait aucun préjudice financier.

Comme pour les autres cas d'étude, tentons de dégager des facteurs permettant d'expliquer l'aboutissement d'un dossier qui, sous certaine forme, fut pourtant vivement contesté. Il nous semble que dans le cas présent, sa réussite soit intrinsèquement liée à l'origine même du projet. Le destin de cette réserve naturelle étant lié à celui d'un projet d'équipement touristique porté par la commune des Allues, il n'a probablement jamais été question pour cette municipalité de s'opposer au projet mais plutôt de trouver l'option la moins contraignante pour obtenir l'autorisation de l'UTN. Le problème ne s'est donc pas porté sur la création de la réserve mais bien sur son règlement.

La position initiale des membres du CP, qui prit le contrepied des compromis négociés à l'échelle locale par le Délégué régional à l'Architecture et à l'Environnement et entraîna un certain nombre d'oppositions, ne conduisit pas à une véritable remise en cause du projet. L'influence des acteurs opposés à l'interdiction de la chasse – Conseil général, municipalité, Fédération départementale des chasseurs[1861] – et la volonté d'éviter un « passage en force » de la part des ministères de l'Intérieur et du Budget eurent raison de la position des membres du CP basée uniquement sur des considérations scientifiques de conservation du tetras-lyre et du chamois.

Ce cas illustre aussi la place de l'intérêt scientifique dans le processus de création d'une réserve naturelle. Dans un dossier qui avait obtenu l'aval des collectivités locales et représentants du monde cynégétique, l'opinion scientifique des membres du CP ne parvint pas à s'imposer face aux intérêts cynégétiques locaux. Ce cas constitue donc une illustration supplémentaire de la difficulté de l'intérêt scientifique à peser sur un processus de décision complexe nécessitant de concilier une diversité de rationalités.

5. Conclusions : Une dynamique locale déterminante dans l'aboutissement des projets de réserve naturelle

A partir de ces cas d'étude, il est désormais possible d'émettre quelques observations sur la procédure de création d'une réserve naturelle et d'émettre quelques hypothèses sur les facteurs susceptibles d'assurer le succès d'un projet de réserve naturelle.

Notons d'ores et déjà le rôle essentiel, dans nos trois cas d'étude, des collectivités locales dans la conduite de ces projets de réserve naturelle. Avant même les politiques de décentralisation de 1982 et 1983, nous pouvons observer que les élus locaux ont une influence déterminante dans la politique de protection de la nature.

[1860] Le directeur de l'ESF de la vallée de Méribel adressa notamment plusieurs lettres, dont une au secrétaire d'État chargé de l'environnement, pour s'opposer à l'interdiction du ski sur la réserve naturelle.

[1861] Notons que la Fédération Départementale des chasseurs envoya directement ses observations au préfet et non à l'enquête publique. Ceci nous semble illustrer les relations privilégiées que certains entretiennent avec des acteurs centraux de la procédure de création des réserves naturelles.

Dans le cas du marais de Bruges, c'est bien l'initiative d'une municipalité qui fut récompensé par la création de la réserve naturelle. Notons dans ce dossier en particulier le rôle crucial du maire et des relations qu'il entretient avec certains parlementaires. Dans le cas du Val de Munster, les agriculteurs de la région ont su trouver dans les élus locaux des soutiens pour éviter le projet de réserve naturelle. Enfin, dans le troisième cas, le soutien de la commune des Allues, lié au projet à travers le principe de la compensation UTN, permit très certainement à ce projet d'aboutir.

Nous sommes encore une fois, et pour cette politique publique en particulier, bien loin d'un pilotage de l'action publique « depuis Paris ». L'influence des élus locaux dans l'aboutissement de ces projets est aussi un élément supplémentaire qui vient renforcer l'idée selon laquelle un pouvoir local existait bel et bien avant les premières lois de décentralisation (sur ce point, voir Mény, 1985).

Dans nos trois cas, la création de la réserve naturelle fut par ailleurs dépendante des soutiens acquis à l'échelle locale. L'échec du Val de Munster résulte très probablement de l'isolement de l'AFRPN dans la défense de ce dossier. Au contraire, le soutien de la population au projet du maire de Bruges contribua à légitimer la création de cette réserve naturelle. Le cas du Plan de Tuéda est particulier puisqu'en dépit de l'opposition de la population au projet, la réserve naturelle fut tout de même créée. Néanmoins, le soutien au projet de la municipalité et l'autorisation finale de la chasse a très probablement permis de s'assurer le soutien d'un certain nombre d'acteurs locaux.

Dans tous ces cas, nous avons pu voir que le principal grief à l'encontre de ces projets fut celui de la restriction du droit de propriété. De la « socialisation rampante de nos terrains » à la crainte du gel de toute activité humaine, les réserves naturelles sont perçues par les opposants comme des instruments en opposition avec les intérêts des populations locales. Comme nous l'avons vu avec le Val de Munster, ces oppositions ont conduit à restreindre les objectifs des réserves naturelles à la seule protection de la faune, de la flore ou des milieux naturels d'exception.

En dépit de la volonté de certains acteurs qui souhaitaient en faire un outil permettant de concilier développement et protection de la nature, c'est bien réduit à la seule protection de la nature que l'outil va être mis en œuvre. Il faudra attendre la directive Habitats[1862] de 1992 et la mise en place des zones spéciales de conservation pour que soit finalement mis en place un instrument de zonage dont le but est la protection de la nature s'appliquant sur des zones productives. Cette directive, bien souvent présentée, y compris par les analystes (voir par exemple Marty et Lepart, 2009 ; Pinton *et al.*, 2006), comme en véritable rupture avec l'orientation des politiques de protection de la nature, n'est à la lumière de ce type de projets pas si novatrice. C'est bien l'opposition à ce type de solution[1863] qui restreignit les ambitions de la politique de protection de la nature, et en l'occurrence des réserves naturelles.

Examinons enfin la place accordée à l'expertise scientifique dans les processus que nous avons étudiés. Il est intéressant de noter que l'intérêt scientifique d'un projet de réserve naturelle n'est finalement discuté qu'au préalable de son passage au CP. Dans la suite de la procédure, la qualité du dossier scientifique n'est jamais véritablement discutée, ni par les opposants, ni par les partisans du projet. La sélection des projets se fait alors quasi-exclusivement sur des bases socio-politico-économiques et en fonction de la capacité de certains acteurs à bloquer ou non la procédure. Si les discussions des personnalités scientifiques permettent par ailleurs de déterminer le règlement jugé optimal pour atteindre les objectifs fixés en matière de conservation du milieu et des espèces qui le

[1862] Directive 92/43/CEE.

[1863] Notons sur ce point que la mise en place de la directive Habitats ne se fit pas non plus sans heurts (voir Remy *et al.*, 1999 ; voir aussi Chassé, 2019, disponible en ligne (https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5cfe9492af7d1.pdf)).

compose, les conclusions ne sont pas gravées dans le marbre. Il est bien souvent préféré l'identification d'un compromis visant à débloquer l'affaire plutôt qu'à rester sur une position bénéficiant purement à l'intérêt scientifique.

La mise en place des réserves naturelles obéit donc en premier lieu à une politique au sein de laquelle la négociation est centrale. Comme l'indiquait déjà Pierre Lascoumes (1995) à propos des lois montagnes et littoral, la politique publique de protection de la nature ne protège pas unilatéralement la nature. L'existence d'une réserve naturelle, ses limites ou encore son règlement, sont le résultat d'arrangements et d'arbitrages avec d'autres types intérêts. La capacité de l'administration en charge de l'environnement à convaincre sur l'importance de protéger la nature est donc déterminante dans la mise en œuvre de cette politique publique.

CONCLUSION

La conclusion de ce chapitre nous donne l'occasion de faire un point sur les changements apportés par la loi de 1976 et de comparer l'évolution des modalités d'action en matière de protection de la nature depuis 1946.

De l'espèce rare aux milieux typiques, en passant par la valorisation de la richesse spécifique, l'« intérêt scientifique » n'a pas fondamentalement changé durant la seconde moitié du XXème siècle. La modification la plus profonde consiste plus probablement dans les modalités de justification de cet intérêt scientifique. En parallèle de l'importance croissante acquise par l'enjeu de protection de la nature, les justifications nécessaires pour la protection des milieux nécessitent paradoxalement de plus en plus de connaissances scientifiques.

Si dans les années 1950, le dire d'une personnalité scientifique du CNPN sur l'importance d'un site pouvait suffire à lancer l'étude des mesures à mettre en œuvre pour le protéger, la loi de 1976 contribue à renforcer les prérequis nécessaires à la création des réserves naturelles. L'obligation de constituer un dossier de création pour une réserve naturelle a conduit à augmenter la sélectivité des sites à protéger. Comme nous avons pu le voir, son élaboration est susceptible de se heurter à un certain nombre de difficultés (e.g. manque de ressources financières et humaines pour élaborer le dossier. Or, dans la mesure où nous avons vu que l'intérêt scientifique n'influençait que très partiellement le processus de création des réserves naturelles, on peut se demander si un tel processus n'a pas finalement conduit à limiter artificiellement le champ des possibles en matière de création de réserves naturelles.

Toujours est-il que les connaissances naturalistes deviennent de plus en plus indispensables à la mise en œuvre de la politique de protection de la nature et contribuent nécessairement à renforcer le rôle de ces experts naturalistes dans l'action publique en la matière.

Le profil de ces experts semble par ailleurs évoluer entre la période d'après-guerre et le milieu des années 1970. Au CNPN, les savants reconnus pour leurs travaux scientifiques ont peu à peu laissé leur place à des profils plus militants de formation scientifique. Par ailleurs, les membres correspondants du CNPN ont eux aussi laissé leur place aux membres d'associations locales de protection de la nature qui sont généralement à l'initiative des projets de réserves naturelles discutés en séance. De par leur expertise, les associations deviennent des interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics en la matière.

Paradoxalement, et en dépit du souhait maintes fois répété des naturalistes, puis de ces associations d'intégrer leur expertise dans les décisions d'aménagement et d'exploitation des milieux, l'instance d'experts chargé de conseiller l'administration en matière de protection de la nature, le CNPN, est uniquement consulté sur les enjeux d'espèces protégées et d'espaces d'« intérêt scientifique ».

Si la loi de 1976 a ouvert la porte à une intégration des enjeux de protection de la faune, de la flore et des milieux naturels dans les politiques d'aménagement du territoire avec la procédure d'étude d'impact, les experts du CNPN n'y sont pas impliqués alors même qu'ils ont contribué, durant la période précédente, à élaborer les premières méthodologies pour tenir compte de ces aspects dans un certain nombre de projets[1864].

[1864] Voir Chapitre 6.

Difficile d'émettre des hypothèses pour expliquer l'orientation qui fut finalement donnée à l'activité du CNPN. Notons néanmoins que les dossiers de gestion des espèces protégées (e.g. élaboration des listes nationales et régionales, dossiers de réintroduction, dégâts causés par certaines espèces protégées) constituent une charge de travail supplémentaire importante pour les membres du CNPN. Par ailleurs, la dynamique nouvelle de la politique publique de création de réserves naturelles contribue aussi à augmenter le nombre de dossiers traités par les membres du CNPN en comparaison de la période d'après-guerre.

Le ministère de l'Environnement contribue en effet à faire naître une véritable politique publique de création de réserves naturelles avec la création en 1973 d'un programme d'action visant à établir 100 réserves naturelles et l'accélération depuis le début des années 1970 du rythme de création de ces espaces protégés. La mise en œuvre de ce type d'espace protégé basé sur les connaissances scientifiques naturalistes semble avoir bénéficié de son autonomisation progressive vis-à-vis de la politique des sites de laquelle elle dépendait. Dans un contexte social favorable, la création d'un bureau des parcs et réserves au sein d'une direction dédiée à la protection de la nature dans un nouveau ministère chargé de la protection de l'Environnement a très probablement permis de légitimer un enjeu porté depuis bien longtemps, mais avec beaucoup moins de moyens, au sein du ministère des Affaires Culturelles.

Ce contexte a conduit les experts naturalistes du CNPN à délaisser pour un temps l'intégration des enjeux naturalistes dans la gestion des territoires communs ou productifs. Cette orientation fut par ailleurs renforcée par l'incapacité de ces experts à faire adopter un instrument de protection de la nature comme les réserves naturelles dans des milieux habités. L'échec de la mise en place des réserves à vocation d'intérêt général empêcha la création de territoires expérimentaux dans lesquels un juste équilibre aurait pu être recherché entre exploitation de la nature, activités humaines et protection des milieux et des espèces de faune et de flore.

Cet échec à faire d'un instrument comme les réserves naturelles un outil au service des territoires illustre bien la difficulté des protecteurs de la nature à constituer la disparition des espèces ou des milieux comme un problème méritant une attention particulière. D'ailleurs, dans les projets que nous avons étudiés, il est intéressant de noter que les opposants ne contestent pas l'intérêt scientifique des projets. Ces arguments ne semblent tout simplement pas suffisants aux yeux des opposants pour justifier les restrictions aux droits de propriété et d'usage induits par la protection de certains éléments de nature.

Si les projets de réserve naturelle pourraient permettre d'engager un débat à une échelle locale sur l'équilibre à donner aux usages des territoires entre divers intérêts (e.g. loisirs, exploitation, protection d'un patrimoine, développement touristique), les bénéfices apportés par chacun de ces usages et l'identité des bénéficiaires, les discussions autour de ces projets sont focalisées sur les questions d'ordre économique (e.g. développement de l'activité, droit de propriété). Dans un contexte où le développement économique passe par l'urbanisation et l'exploitation intensive de la nature, les mesures de protection de la nature sont perçues comme des mesures qui « empêchent » au lieu d'être perçues comme des mesures qui permettraient de questionner notre rapport à la nature et nos manières de vivre.

Si nos cas d'étude sont anciens, il est tout à fait probable qu'un certain nombre de ces résultats soient encore aujourd'hui tout à fait transposables aux projets actuels et même que certaines tendances se soient renforcées. Parmi celles-ci, mentionnons par exemple les différentes étapes de décentralisation qui, depuis le début des années 1980, ont probablement accentué l'influence des collectivités dans les décisions en matière de création de réserves naturelles.

Notons aussi la création, depuis cette période, de nombreux autres outils destinés à protéger certains territoires, comme les zones Natura 2000 que nous aurons l'occasion d'aborder dans le chapitre suivant. La protection de ces espaces, basée sur la contractualisation volontaire, est différente de l'esprit règlementaire qui gouverne les réserves naturelles. Même si l'ensemble des règlementations, comme nous l'avons vu au cours de ce chapitre, sont négociées et adaptées au cas par cas, la création de ces nouveaux instruments a probablement joué sur l'acceptabilité des réserves naturelles qui apparaissent à première vue comme bien plus contraignantes.

A contrario, les enjeux environnementaux ont aussi acquis une légitimité plus importante dans l'espace public et dans la hiérarchie des problèmes publics. Le ministère de l'Environnement est aujourd'hui nettement mieux doté, tant en termes financier qu'humain, que durant la période que nous avons traité dans ce chapitre qui correspondait à une phase de « fondation » (Lacroix et Zaccaï, 2010).

Par ailleurs, l'accumulation des données en matière d'érosion de la biodiversité suggère une situation qui se dégrade au fil du temps depuis les années 1970. On peut supposer que ces données seraient susceptibles de faciliter la mise en œuvre d'une politique de protection de la nature dont la cible se dégrade.

Depuis la période que nous avons étudiée dans ce chapitre, un certain nombre de dynamiques parfois contraires sont susceptibles d'avoir impacté la mise en œuvre d'une politique de création des réserves naturelles. Nous essaierons justement dans le chapitre suivant de faire un bilan sur la période contemporaine et de resituer à la fois l'action du CNPN, les résultats en matière de réserves naturelles, et plus généralement les évolutions de ces dernières années concernant cette politique de protection de la nature, aujourd'hui plus couramment nommée conservation de la biodiversité.

Chapitre 9 : Une institution qui a su conserver sa centralité dans un paysage institutionnel et instrumental mouvant (1976-aujourd’hui)

INTRODUCTION

Quelles sont les évolutions qui ont marqué l'activité du CNPN depuis sa réforme de 1976 jusqu'à aujourd'hui ? Ce dernier chapitre permet aux lecteurs et lectrices de connaître, non pas la fin, mais « la suite de l'« histoire » de cette institution que nous suivons depuis le début de cette thèse. Il permet de combler le laps de temps qui sépare nos analyses précédentes du temps présent et de resituer le CNPN dans les débats qui animent l'action publique contemporaine en matière de protection de la nature.

Si l'analyse de sa genèse et de son institutionnalisation nous ont permis de mieux saisir les origines et les pratiques de l'action publique dans la seconde moitié du XXème siècle, ce chapitre au statut quelque peu particulier a vocation à donner un aperçu de la manière dont le CNPN a su s'adapter à un paysage institutionnel et instrumental changeant depuis les 45 dernières années.

Bien évidemment, il ne s'agit pas de traiter en un unique et dernier chapitre l'activité et les transformations du CNPN de ces 45 dernières années. Nous souhaitons simplement montrer comment l'analyse du CNPN peut non seulement permettre de comprendre les logiques qui sous-tendent l'action publique en matière de protection de la nature en France, mais aussi comment son histoire récente témoigne des débats et enjeux au cœur des transformations de l'action publique. Cette analyse nous paraît d'autant plus intéressante à mener que le CNPN a su conserver une place centrale au cœur de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'action publique en matière de conservation de la biodiversité. Il constitue donc, y compris pour la période contemporaine, un témoin clé pour étudier le changement dans l'action publique.

Depuis sa création en 1946, il est évident que le contexte a évolué. Les instruments d'action publique pour protéger la biodiversité se sont multipliés. L'action publique en matière environnementale s'est profondément transformée. Évoquons dès à présent les principales évolutions en la matière depuis la loi de 1976 relative à la protection de la nature que nous avons abordées dans le Chapitre 7.

En matière d'action publique environnementale, un virage s'opère à partir des années 1990 (Barraqué et Theys, 1998 ; Lacroix et Zaccaï, 2010 ; Theys, 1998) du fait notamment d'une influence croissante de l'Union Européenne en la matière (Larrue, 1997) et de la montée du sujet dans l'opinion publique (Le Bourhis, 2009). Brice Lalonde, premier écologiste à la tête du ministère de l'environnement en 1988, profite de ce contexte favorable et de sa proximité avec Michel Rocard, alors Premier ministre, pour élaborer le « Plan National pour l'Environnement » et lancer une réforme profonde de son administration (Lacroix et Zaccaï, 2010 ; Laville, 2010).

Cette période se caractérise entre autres par une augmentation des budgets du ministère, une nouvelle expansion de ses tutelles[1865], la création de nouvelles agences[1866] et une réforme de son organisation territoriale à travers la création des DIREN, premiers véritables services déconcentrés du ministère de l'Environnement qui remplace les anciens Délégués Régionaux de l'Architecture et de l'Environnement (Lacroix et Zaccaï, 2010 ; Le Bourhis, 1999, 2009).

[1865] Notamment avec l'urbanisme, la consommation, la météo et les ressources marines (Laville, 2010)

[1866] L'ADEME (1992, issu de la fusion d'agences créées dans les années 1980), l'INERIS (1990) et l'IFEN (1991), respectivement dans le domaine de l'énergie et des déchets, de la maîtrise des risques industriels et des statistiques environnementales.

En dehors de cette restructuration de l'administration, le Plan National pour l'Environnement affiche l'objectif de renforcer l'expertise en matière d'environnement, jugée jusqu'ici insuffisante (Billaudot, 1991 ; Varet, 2004). C'est notamment pour cette raison que l'Institut Français de l'Environnement est créé comme « *outil de connaissance, d'évaluation permettant de fonder plus objectivement la politique d'environnement* » (Billaudot, 1991, p.347). C'est désormais cette institution qui fut chargé de la publication des rapports sur l'état de l'environnement[1867] jusqu'à sa transformation en Service de la donnée et des études statistiques en 2008.

En matière de protection de la nature, c'est bien dans les années 1990 que le concept de « biodiversité » commence à diffuser dans le champ politique, notamment avec la transposition de la directive Habitats, Faune, Flore[1868] qui cristallise la contestation du monde rural sur les politiques de protection de la nature (sur ce point, voir Alphandery et Fortier, 2001, 2007 ; Chassé, 2019 ; Pinton *et al.*, 2006 ; Remy *et al.*, 1999). La Convention sur la Diversité Biologique est signée en 1992 et constitue le témoin d'une internationalisation de la problématique de la « biodiversité ».

En France, le milieu des années 1990 constitue une nouvelle impulsion pour les politiques d'inventaire, conformément au Plan National pour l'Environnement. A partir de 1994, une modernisation de la politique des inventaires des Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), initialement lancée en 1982, est entamée, notamment pour mettre en œuvre la directive Habitats. L'objectif est alors d'harmoniser la réalisation de ces inventaires à l'échelle de l'ensemble des régions. Une telle dynamique se poursuit avec la création en 2002 de l'Inventaire National du Patrimoine Naturel pour collecter, harmoniser et diffuser les connaissances sur la nature. L'accumulation de ces données et leur numérisation modifient leurs usages dans la politique de protection de la nature (sur ce point, voir Alphandéry et Fortier, 2011 ; Arpin *et al.*, 2015).

Les années 2000 sont marquées par une forme de décentralisation des compétences en matière d'environnement avec les réformes de 2002[1869], de 2003[1870] et de 2004[1871], notamment dans les domaines des déchets, de la protection de la nature et de la gestion de l'eau (Lambert, 2004 ; Romi, 2004). En ce qui concerne la protection de la nature, ce mouvement conduit notamment à la création des « *réserves naturelles régionales* »[1872], nouvel instrument règlementaire à disposition des conseils régionaux pour protéger les milieux naturels. Ce classement est prononcé après avis, entre autres, des Conseils Scientifiques Régionaux du Patrimoine Naturel (CSRPN). Cette loi institutionnalise et étend les missions des comités régionaux qui avaient été mis en place pour réaliser la politique des inventaires des Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF). Le CSRPN peut alors être « *saisi pour avis par le préfet de région ou le président du conseil régional sur toute question relative à l'inventaire et à la conservation du patrimoine naturel* »[1873].

[1867] Pour plus d'informations sur ces rapports, voir Chapitre 7

[1868] Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

[1869] Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (J.O.R.F. du 28 février 2002, texte 1).

[1870] Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (J.O.R.F. 29 mars 2003, texte 1).

[1871] Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (J.O.R.F. du 17 août 2004, texte 1).

[1872] Ces réserves remplacèrent les « réserves naturelles volontaires » créées par la loi de 1976 (pour plus de détails sur la réforme, voir Cans, 2002).

[1873] Article 109 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (J.O.R.F. du 28 février 2002, texte 1).

Aujourd'hui, le nombre de réserves naturelles régionales (177) a dépassé celui des réserves naturelles (148) que nous avons étudiées dans le Chapitre 8 et qui furent renommées dans le même temps les « *réserves naturelles nationales* ». En termes de superficie, ces réserves naturelles régionales demeurent néanmoins encore bien inférieures aux réserves naturelles nationales [1874]. Leur règlementation se trouve par ailleurs être en pratique moins contraignante que celle des réserves naturelles nationales (Busto, 2021). Elles n'en constituent pas moins un outil décentralisé qui s'est ajouté aux dispositifs existants des réserves naturelles.

A partir de 2007, la réforme de l'État et le Grenelle de l'Environnement constituent pour certains auteurs le second grand virage des politiques publiques environnementales à travers l'institutionnalisation du concept de « développement durable » (Lacroix et Zaccaï, 2010). La première réforme aboutit à la création du « grand ministère » et des réformes structurelles de l'État local en charge de l'environnement, notamment par la création des Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) pour remplacer les anciennes DIREN (Lascoumes et al., 2014). L'effet de ces réformes a aussi bien été analysé comme une « régionalisation de l'État » (Poupeau, 2013) que comme le signe d'une territorialisation de l'administration « *pouvant faciliter un transfert de compétence au moins partiel aux collectivités régionales* » (Le Bourhis et Martinais, 2014, p.236).

Le second évènement présenté comme étant à l'origine d'un nouveau « cycle institutionnel » est celui du Grenelle de l'environnement, qui témoigne selon Valérie Lacroix et Edwin Zaccaï (2010), d'une phase « d'ouverture » des politiques publiques environnementales avec une participation accrue de nouveaux acteurs[1875] dans l'élaboration des politiques publiques, ainsi que l'élaboration de nouveaux instruments. En matière de biodiversité, le Grenelle est à l'origine de la politique de la Trame Verte et Bleue qui institue les Schémas Régionaux de Cohérence Écologique (SRCE). Ces schémas, désormais intégrés dans les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires instauré par la loi NOTRe[1876], constituent de nouveaux documents établis par les régions et destinés à protéger les réservoirs de biodiversité et les continuités écologiques. La loi MAPTAM[1877] a poursuivi la régionalisation des politiques environnementales en établissant les régions comme chefs de file de certaines thématiques environnementales comme l'aménagement et le développement durable, la protection de la biodiversité ou encore le climat, la qualité de l'air et l'énergie.

Ces deux évènements semblent dans tous les cas marquer une régionalisation de l'action publique environnementale qui est susceptible d'avoir des effets sur la place occupée par une instance nationale d'expertise comme le CNPN.

Nous souhaitions, pour finir ce rapide panorama des réformes apportées à la politique publique de protection de la nature, évoquer la loi de 2016 relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages[1878], dont nous allons voir qu'elle réforme le CNPN. Notons d'ores et déjà

[1874] Les réserves naturelles nationales couvrent aujourd'hui 0,28 % du territoire métropolitain contre 0,07 % pour les réserves naturelles régionales (https://inpn.mnhn.fr/espace/protege/stats, consulté le 30 octobre 2021).

[1875] Le Grenelle de l'environnement est en effet l'occasion d'institutionnalisé ce qui a été appelé la « gouvernance à cinq », réunissant Etat, collectivités territoriales, patronat, syndicats et associations.

[1876] Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (J.O.R.F. du 8 août 2015, texte 1).

[1877] Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (J.O.R.F. du 28 janvier 2014, texte 3).

[1878] Loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (J.O.R.F. du 9 août 2016, texte 2).

qu'elle a conduit à la création de l'Agence Française pour la Biodiversité, aujourd'hui Office Français de la Biodiversité (pour plus de détails, voir Chassé et Blatrix, 2021). Elle prévoit par ailleurs, pour les Conseils Régionaux, la possibilité de constituer des Agences Régionales pour la Biodiversité dont la vocation était de devenir le « cœur de réseau »[1879] d'une dynamique régionale en matière de biodiversité, poursuivant les réformes visant à équiper les régions d'outils destinés à assurer la protection de la nature.

En parallèle de toutes ces évolutions, les dispositifs de la loi de 1976 se sont peu à peu mis en œuvre et renforcés, notamment en ce qui concerne l'étude d'impact. Ce dispositif est aujourd'hui intégré dans un processus plus large appelé « évaluation environnementale ». Ciblant aussi bien les projets [1880] que les plans et programmes [1881] (e.g. Plans Locaux d'Urbanisme), l'évaluation environnementale est aujourd'hui constituée d'un ensemble d'instruments d'évaluation des impacts sur l'environnement et de participation du public visant à intégrer les enjeux environnementaux dans les décisions en matière d'aménagement du territoire. Cet ensemble d'instruments, dans lequel nous verrons que le CNPN a réussi à se faire une place, constitue aujourd'hui un enjeu clé en matière de protection de la nature. Dans la mesure où l'application d'un tel instrument se fait sur l'ensemble du territoire, une telle procédure constitue finalement l'aboutissement de vœux formulés des années auparavant par des naturalistes comme Roger Heim ou Jean Dorst qui appelaient à intégrer les enjeux de protection de la nature dans l'aménagement du territoire[1882].

Tout au long de ce chapitre, nous essaierons de mettre en parallèle les évolutions du CNPN, tant en terme de missions qu'en termes d'organisations, avec les différentes réformes intervenues sur la période étudiée. Nous adopterons pour cela une approche chronologique.

Dans une première section, nous évoquerons l'évolution du CNPN de 1976 à la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages de 2016 qui est venue réformer sa composition. Nous verrons que l'augmentation des responsabilités du CNPN accompagne la place croissante de l'environnement dans la sphère politico-médiatique. Le conseil constitue bien une institution de référence en matière d'expertise sur les enjeux de protection de la nature comme sur ceux de conservation de la biodiversité et ses missions vont peu à peu s'étendre au tournant des années 1990. Une réforme sera alors menée en 1995 pour absorber cette charge de travail croissante. Un deuxième tournant se produit au tournant des années 2000. La législation sur les espèces protégées évolue pour intégrer une nouvelle procédure de dérogation d'impacts concernant les projets d'aménagement. Par cet intermédiaire, le CNPN s'intègre dans le processus d'évaluation environnementale et constitue un garant de la protection des espèces et des milieux dans le cadre des projets d'aménagement.

Dans une seconde section, nous aborderons les réformes les plus récentes ayant affectées le CNPN. L'année 2017 constitue une première étape qui vint réformer la composition du CNPN pour n'intégrer que des experts nommés *intuitu personae*, c'est-à-dire pour leurs connaissances et

---

[1879] Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, CESE, 2020, p.39.

[1880] Défini par la directive 85/337/CEE comme « *la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages [ou] d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol* ».

[1881] Défini par la directive 2001/42/CE comme « *les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications : élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives* »

[1882] Voir Chapitre 3.

compétences sur la nature. L'année 2020 constitue une seconde étape majeure dans l'évolution du CNPN avec une déconcentration d'une partie de ses responsabilités vers les CSRPN. Une telle évolution vient finalement confirmer des tendances déjà en germe depuis les années 2000 de régionalisation de l'action publique en matière de biodiversité.

Afin de faciliter la lecture, l'ensemble des réformes ayant affecté l'organisation ou les missions du CNPN que nous mentionnons dans ce chapitre est présenté dans l'Encart 13.

Encart 13. Principaux textes législatifs et règlementaires portant réforme du Conseil National de la Protection de la Nature ou affectant son activité.

Décret n°77-1300 du 25 novembre **1977** pris pour l'application de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et concernant le conseil national de la protection de la nature (J.O.R.F. du 27 novembre 1977, p.5568-5569).

Décret n°79-1210 du 26 décembre **1979** complétant et modifiant le décret n°77-1300 du 25 novembre 1977 relatif au conseil national de la protection de la nature (J.O.R.F. du 27 novembre 1977, p.21).

Loi n°95-101 du 2 février **1995** relative au renforcement de la protection de l'environnement (J.O.R.F. du 3 février 1995, p.1840-1856).

Décret n° 95-1082 du 3 octobre **1995** relatif aux missions, à l'organisation et à la composition du Conseil national de la protection de la nature (J.O.R.F. du 7 octobre 1995, p.14649-14650).

Loi n°2006-11 du 5 janvier **2006** d'orientation agricole (J.O.R.F. du 6 janvier 2006, texte 2).

Décret n°2007-15 du 4 janvier **2007** relatif aux espèces animales non domestiques ainsi qu'aux espèces végétales non cultivées et modifiant le code de l'environnement (J.O.R.F. du 5 janvier 2007, texte 27).

Arrêté du 19 février **2007** fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées (J.O.R.F. du 19 avril 2007, texte 30).

Loi n°2016-1087 du 8 août **2016** pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (J.O.R.F. du 9 août 2016, texte 2)

Décret n°2017-342 du 17 mars **2017** relatif au Conseil national de la protection de la nature (J.O.R.F. du 18 mars 2017, texte 3).

Arrêté du 6 janvier **2020** modifiant les conditions d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement (J.O.R.F. du 30 janvier 2020, texte 7).

Arrêté du 6 janvier **2020** fixant la liste des espèces animales et végétales à la protection desquelles il ne peut être dérogé qu'après avis du Conseil national de la protection de la nature (J.O.R.F. du 29 janvier 2020, texte 12).

Pour renseigner ces évolutions, nous nous sommes basés sur les archives des comptes rendus des réunions du CNPN de 1976 jusqu'à 1996[1883]. Pour la période allant de 1986 à 1996, nous avons

[1883] Fonds 20070642/1 à 20070642/9, disponibles aux Archives Nationales.

uniquement parcouru les discussions portant sur l'organisation du CNPN ainsi que sur les discours des ministres de l'Environnement prononcés devant les membres du CNPN. Pour renseigner les évolutions de la période contemporaine, nous nous sommes basés sur la réalisation de sept entretiens semi-directifs avec des personnalités ayant été ou étant membres du CNPN.

Section 1. L'évolution du CNPN depuis 1976 et jusqu'à sa réforme de 2016 : une augmentation croissante de son activité

Depuis sa création en 1946, le CNPN fut réformé une première fois par décret[1884] suite à la promulgation de la loi de 1976. Cette réforme avait entre autres, pour but de tenir compte de la montée en puissance des associations de protection de la nature au tournant des années 1970. La représentation de ces associations, véritable service extérieur du ministère de l'Environnement qui ne disposait pas d'expertise en matière de protection de la nature (sur ce point, voir Lascoumes, 1994 ; Spanou, 1991), était devenu indispensable dans une institution comme le CNPN. Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, l'identification et la constitution des dossiers relatifs aux réserves naturelles étaient en grande partie le résultat de l'action de ces associations. L'activité du CNPN en matière de réserve naturelle reposait donc en partie sur ces associations de protection de la nature nationales ou régionales qui furent intégrées dans sa composition.

Notons de manière tout à fait intéressante que le CNPN mêlait alors l'administration, des scientifiques, des représentants d'associations de protection de la nature, mais aussi des représentants d'usagers de la nature. Étaient ainsi représentés, comme nous l'avons vu dans le Chapitre 8, des représentants du milieu agricole, cynégétique et halieutique. Le conseil préfigurait ainsi dès sa réforme de 1976 une forme originale de gouvernance de la nature en partie reprise lors du Grenelle de l'Environnement. Seuls les représentants des collectivités locales manquaient à l'appel, à une époque où les lois de décentralisation n'étaient pas encore promulguées.

Au-delà de la réforme du CNPN, la loi de 1976 créa de nouveaux instruments. Parmi ceux-ci, et comme nous allons le voir dans la première partie, les listes d'espèces protégées vont fondamentalement modifier le fonctionnement du CNPN. Si l'activité du CNPN était jusqu'à présent centrée sur la protection des milieux, destinés *in fine* à protéger les espèces qui les peuplent, la cible des mesures de protection de la nature évolue avec la loi de 1976. Un certain nombre de dossiers traitent ainsi exclusivement de la gestion ou de la protection d'une espèce en particulier. En parallèle, si le CNPN s'était de manière ponctuelle intéressé à l'intégration des considérations environnementales dans la conduite des projets d'aménagement, ces dossiers vont disparaître des ordres du jour du CNPN.

Comme nous allons le voir dans la première partie à partir d'une rapide présentation des ordres du jour de ses réunions jusqu'à la fin des années 1980, la loi de 1976 semble aboutir à un recentrage du CNPN sur les missions d'espèces et d'espaces protégés. Une telle orientation est bien loin des vœux de Roger Heim ou de Jean Dorst pour l'intégration des enjeux relatifs à la protection de la nature dans l'ensemble des décisions et des territoires, y compris ceux productifs[1885]. Rappelons en effet que le CNPN ne sera pas impliqué dans la procédure nouvellement créée des études d'impact.

[1884] Décret n°77-1300 du 25 novembre 1977 pris pour l'application de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et concernant le conseil national de la protection de la nature (J.O.R.F. du 27 novembre 1977, p.5568-5569).
[1885] Voir Chapitre 8.

Dans la seconde partie, nous aborderons le tournant des années 1990. Ces années constituent un tournant tant dans l'augmentation progressive de ses missions que dans une formalisation plus importante de son activité avec notamment l'adoption d'un premier règlement intérieur pour le fonctionnement du CP. L'augmentation de ses missions conduira finalement à une seconde réforme du CNPN pour absorber cette charge de travail croissante.

Enfin, dans une troisième et dernière partie, nous évoquerons le tournant des années 2000 et l'intégration progressive du CNPN dans les politiques d'aménagement du territoire via la création d'une procédure de dérogation à la protection des espèces dans le cadre de la réalisation de projets d'aménagement. Une fois de plus, c'est d'abord en pratique que les missions du CNPN évolueront, notamment du fait de l'influence de la jurisprudence et du droit européen. Ce n'est qu'à partir de 2006 que ces pratiques seront finalement institutionnalisées. L'élaboration d'avis concernant les demandes de dérogation à la protection des espèces dans le cadre des projets d'aménagement deviendra au fil des années 2000 l'activité centrale du CNPN.

1. La loi de 1976 et le recentrage sur les espèces et les espaces protégés

Depuis sa réforme issue de la loi de 1976 et que nous avons présentée en détail dans le Chapitre 8, les missions du CNPN vont surtout être centrées jusqu'à la fin des années 1980 sur les enjeux d'espèces et d'espaces protégés.

Les dossiers concernant les espèces protégées constituent une activité nouvelle pour le CNPN. Les membres du conseil sont consultés sur les projets de réintroduction (e.g. lynx, castor, écureuil d'Europe), sur les mesures à prendre pour protéger certaines espèces particulières (e.g. ours, esturgeon), sur la gestion des espèces protégées occasionnant des dégâts (e.g. cygnes, castors), sur l'élaboration de textes règlementaires (e.g. listes d'espèces protégées régionales, projet d'arrêté autorisant l'utilisation de certains mustélidés à des fins personnelles) ou encore sur les enjeux de chasse (e.g. chasse à la tourterelle, modification de la liste des espèces de gibier). Aucun avis de ce type n'était formulé avant la réforme de 1976 alors que ces sujets occupent, à partir de cette date, une part importante des dossiers inscrits à l'ordre du jour des réunions. La loi de 1976 induit donc sur ce point une modification importante de l'activité du CNPN.

En ce qui concerne les espaces protégés, la mission centrale du CNPN consistait toujours, jusqu'à la fin des années 1980, à évaluer les projets de création de réserves naturelles. Un bilan de l'activité du CNPN établi par le représentant de la FFSPN au conseil, Jean-Pierre Raffin, fait par exemple mention d'une quarantaine de dossiers étudiés par le CP du CNPN entre 1982 et 1986 :

> « *Une bonne quarantaine de dossiers de réserves naturelles ont été examinés par le Comité Permanent, une trentaine sont passées au Conseil National où elles ont reçu un avis favorable.* » Bilan du Conseil National de la Protection de la Nature, Séance du 14 et 15 mai 1986[1886].

Au-delà de la création des réserves naturelles, une nouvelle problématique se fait aussi jour à partir du milieu des années 1980, celle des aménagements réalisés en leur sein :

> « *Notre conseil, en matière de réserves naturelles, a vu apparaître ces dernières années, une nouvelle catégorie de questions : les travaux d'aménagement dans les réserves*. » Bilan du Conseil National de la Protection de la Nature, Séance du 14 et 15 mai 1986[1887].

[1886] Fonds 20070642/3, disponible aux Archives Nationales.
[1887] Fonds 20070642/3, disponible aux Archives Nationales.

Sur ce sujet, les discussions font état jusqu'à la fin des années 1980 d'un non-respect des dispositions de la loi de 1976. Alors que cette dernière oblige les porteurs de projets à demander une autorisation spéciale après consultation du CNPN, cette dernière était, semble-t-il, rarement demandée :

> « *Si certains [travaux dans les réserves naturelles] se justifient et peuvent être autorisés, d'autres procèdent d'une exception inquiétante. Ce sont ceux qui sont autorisés et réalisés avec l'aval des services de l'État Départementaux sans aucune consultation préalable du Conseil National de la Protection de la Nature. L'on a ainsi pu voir des travaux destructeurs réalisés dans des réserves naturelles pour lesquels le Conseil National pour la protection de la nature mit devant le fait accompli était sollicité pour donner un avis a posteriori !* » Bilan du Conseil National de la Protection de la Nature, Séance du 14 et 15 mai 1986[1888] (fonds 20070642/3, disponible aux Archives Nationales).

Au fil du temps, le respect des dispositions de la loi de 1976, au moins en ce qui concerne les réserves naturelles, semble donc s'accroître.

Au fur et à mesure de la création des réserves naturelles, ces dossiers d'aménagement constituent une charge de travail croissante pour les membres du CNPN. Pour traiter ces nouveaux dossiers, il est choisi de déléguer, à partir de 1988, une partie de ces décisions aux préfets[1889] ou au CP[1890]. En effet un certain nombre d'aménagements ne posent pas réellement problème dans la mesure où ils relèvent de la gestion de la réserve. Seuls les aménagements « *sans rapport direct avec la gestion de la réserve* »[1891] (e.g. construction de restaurant, camping, ouverture de carrière) feraient l'objet d'un avis du CNPN.

Pour anticiper ces travaux, il est par ailleurs demandé aux porteurs de projet des nouvelles réserves naturelles de fournir un plan de gestion pour les trois premières années[1892]. Notons qu'il faudra attendre encore 7 ans pour qu'une circulaire[1893] stipule la nécessité pour chaque réserve naturelle de se doter d'un plan de gestion (sur ce point, voir Bioret, 2003). Une fois de plus, ce sont bien les pratiques qui font évoluer peu à peu le droit de la protection de la nature. En plus du CNPN, des réflexions sur ces plans de gestion sont aussi menés au sein de la Conférence permanente des réserves naturelles[1894], aujourd'hui Réserves Naturelles de France (pour plus d'information sur cette association, voir les travaux de Clara Therville, 2013).

Plus ponctuellement, les membres du CNPN restent aussi consultés sur l'ensemble des textes législatifs et réglementaires susceptibles de rentrer dans le giron de la protection de la nature (e.g. loi pêche de 1984 et décret d'application, projet de décret modifiant la composition des conseils d'administration des parcs nationaux en 1985). Par ailleurs, ils sont aussi consultés sur l'application à l'échelle de la France du droit international en matière de protection de la nature (e.g. convention de

---

[1888] Fonds 20070642/3, disponible aux Archives Nationales.

[1889] Les décisions concernant les travaux de restauration et d'entretien des installations et aménagements existants (e.g. faucardage, recreusement de berge, réparation d'une cabane) seraient sous la responsabilité du préfet.

[1890] Les décisions concernant les travaux prévus dans l'intérêt de la gestion de la réserve et de l'accueil (e.g. construction agricole, d'abri, de maison d'accueil, de parking) seraient déléguées au CP.

[1891] Séance du CNPN du 13 octobre 1988 (fonds 20070642/3, disponible aux Archives Nationales).

[1892] Séance du 17 novembre 1988 (fonds 20070642/3, disponible aux Archives Nationales).

[1893] Circulaire n°95-47 du 28 mars 1995, relative aux plans de gestion écologiques des réserves naturelles du ministère de l'Environnement.

[1894] Créée en 1982, cette association loi de 1901 a pour objectifs de représenter le réseau des réserves naturelles auprès des institutions, de promouvoir la création de nouvelles réserves et de constituer un réseau permettant aux différents gestionnaires d'échanger sur leurs expériences en matière de gestion de ces réserves.

Washington sur le commerce international des espèces de faune de 1973, convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe de 1979).

Notons que les membres du CNPN ne participent pas à l'élaboration du dispositif d'inventaire des Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) lancé en 1982 par la direction de la protection de la nature. Le choix fait par le ministère est de mettre en place des comités régionaux spécifiquement constitués, qui deviendront en 2002 les Conseils Scientifiques Régionaux du Patrimoine Naturel[1895] (CSRPN) et qui préfigurent finalement une première forme de régionalisation du CNPN, en lien avec la création par le même texte de Réserves naturelles régionales.

Le tournant des années 1990 constitue pour le CNPN un premier changement, tant en matière d'organisation qu'en matière de missions, dans un contexte où l'action publique en matière d'environnement semble connaître une phase de consolidation.

2. Les années 1990 : une nouvelle impulsion pour les politiques de protection de la nature

2.1. Une formalisation progressive de l'organisation du CNPN

Ces changements passent notamment par une formalisation progressive de l'organisation du CNPN. Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, le fonctionnement du CNPN est jusqu'alors relativement peu cadré.

Lors de la séance du 17 mars 1988, le CP du CNPN adopte pour la première fois un règlement intérieur. Il permet de préciser le fonctionnement du CP en ce qui concerne la fréquence de ses réunions – une fois par mois, le troisième jeudi –, les délais vis-à-vis des ordres du jour – les dossiers doivent être envoyés dix à quinze jours avant la date de réunion du CP – ou encore le processus d'adoption des procès-verbaux.

Quelques précisions sont aussi apportées sur la procédure de rapportage. D'une part, une distinction est faite entre le rapporteur, qui appartient au conseil, et les « experts », qui peuvent ne pas être membres du conseil mais qui peuvent se déplacer sur place pour analyser un dossier et assistent le rapporteur dans son travail. Que cela soit le rapporteur ou l'expert, et « *dans le souci de conserver l'indépendance et la rigueur d'analyse* », le conseil ne doit désigner « *que des personnes n'ayant pas pris position personnellement au titre de l'organisme qu'elles représentent* »[1896].

Enfin, et ce « *afin de veiller à l'objectivité et à l'indépendance des délibérations et des avis du comité permanent et du conseil, les experts et les personnes conviées – (scientifiques) sauf s'ils appartiennent à l'administration – seront désormais invités à quitter la réunion après avoir présenté leur rapport ou leur déclaration et répondu aux questions des membres du comité ou du conseil* »[1897].

Par ailleurs, les dossiers de réserve naturelle se dotent d'une fiche-type simplifiée à remplir par le rapporteur permettant d'harmoniser la présentation de ces projets (voir Figure 44). Parmi les éléments à remplir, on retrouve la localisation, la superficie, les éléments de nature à protéger, les objectifs auxquels répondent la création de la réserve naturelle, les activités humaines existantes, la

---

[1895] Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. L'article 109-III de la loi dispose : « *[…] Il est institué dans chaque région un conseil scientifique régional du patrimoine naturel. Ce conseil est constitué de spécialistes désignés intuitu personae pour leur compétence scientifique, en particulier dans les universités, les organismes de recherche, les sociétés savantes, les muséums régionaux. Il couvre toutes les disciplines des sciences de la vie et de la terre pour les milieux terrestres, fluviaux et marins […]* »

[1896] Séance du CP du 17 mars 1988 (fonds 20070642/3, disponible aux Archives Nationales).

[1897] *Ibid.*

règlementation, l'existence de rapports scientifiques concernant le site, s'il y a ou non accord des propriétaires, la nature de la propriété des terrains et s'il y a accord ou non des propriétaires pour le classement, l'identité du rapporteur et l'avis du CP.

Le CNPN se dote donc à partir de la fin des années 1980 de mécanismes destinés à formaliser ses procédures pour harmoniser les pratiques et assurer l'indépendance de ses avis.

Cette formalisation s'accroit avec un projet de « *vade-mecum du parfait rapporteur* » qui définit son rôle dans la procédure d'expertise :

> « *Le rapporteur est un membre du CNPN désigné par ses pairs pour expertiser une procédure de création d'espace protégé réglementaire, la mise en place d'une politique ou d'une réglementation particulière pour la protection de la nature, et la réalisation de travaux dans des espaces protégés.*
> *Il intervient lorsque le comité permanent a préalablement apprécié le projet qui lui est soumis. Celui-ci doit reposer sur des considérations scientifiques incontestables et contenir les éléments pratiques indispensables au lancement de la procédure administrative.*
> *[…]*
> *Le rapporteur peut demander l'assistance d'une personne spécialisée en zoologie, en botanique ou en géologie suivant ses propres compétences.*
> *Il organise son expertise en fonction des problèmes soulevés à l'occasion de la présentation du comité permanent. En cas de déplacement, il prend contact avec le préfet qui s'appuie sur les administrations ayant en charge localement les questions d'environnement (DRAE et DDAF tout particulièrement).*
> *[…]*
> *Grâce à son expérience scientifique, il joue un rôle déterminant dans l'élaboration et la réalisation d'un projet. Il participe activement au suivi des dossiers avec un souci de rigueur objective.* » Séance du CP du 13 juin 1989, essai de définition du parfait rapporteur[1898].

Il aura donc fallu plus de 40 ans pour que le CNPN se dote d'un outil permettant de normaliser certaines pratiques qui dépendaient jusqu'alors de la manière de faire de chacun des rapporteurs.

[1898] Fonds 20070642/3, disponible aux Archives Nationales.

CP CNPN 18 mai 88.

169

BROTTEAUX DE L'AIN

FICHE DE PRESENTATION D'UNE DEMANDE DE CREATION DE RESERVE NATURELLE

REGION: Rhône-Alpes

COMMUNE(S): Ambronay
Priay
Varambon

DEPARTEMENT(S): Ain

SUPERFICIE (approximative): 131 ha

MILIEU NATUREL CONCERNE (typologie S.F.F.):

Espèces animales/végétales remarquables:
(joindre une annexe si nécessaire)
héron bihoreau
aigrette garzette

Objectifs de la demande de classement (art 16):
à l'origine, besoin de protection par rapport au tracé de l'autoroute A 42, extraction de graviers.

Principales activités humaines existantes:
agricoles (labours)

Activités qui devraient être règlementées (art 18):
cultures et coupes frontières
circulation
pêche
chasse (réserves de chasse)

Existence d'études scientifiques et auteurs:
Université Lyon I : rapport de présentation, groupements végétaux des Brotteaux de l'Ain, évolution du cours de l'Ain...

Accord préalable du (des) propriétaire(s):
Nature des propriétés (privé, public): privé-communal
Avis du comité permanent: 21/05/80 avis favorable
18/05/88 avis défavorable
Rapporteur au C.N.P.N.: Mr Le Duc

Figure 44. Rapport simplifié à remplir pour chaque projet de réserve naturelle[1899].

[1899] Fonds 20070642/3, disponible aux Archives Nationales.

Son statut est par ailleurs précisé. Le rapporteur est « *l'envoyé d'un service instructeur comme conseil indépendant dont la consultation est obligatoire* » et ne doit pas « *donner l'impression de se prononcer au nom du Ministre* »[1900]. Au-delà des seules considérations scientifiques, certains évoquent la nécessité de « *prendre en considération les problèmes politiques locaux* »[1901] en vue de trouver un compromis entre les aspects biologiques et socio-économiques. On comprend, après avoir étudié des projets de réserves naturelles, à quel point ces négociations à l'échelle locale sont en effet cruciales pour faire aboutir ces projets[1902]. On notera par ailleurs les références aux considérations scientifiques et au « *souci de rigueur objective* » dont doit faire preuve le rapporteur. Cette « objectivité » revendiquée de l'expert scientifique contribue à légitimer son avis sur le dossier qu'il a à traiter.

C'est par ailleurs en 1990 qu'apparaissent les premiers bilans et suivi des dossiers de réserves naturelles passés au CP suite notamment aux demandes formulées par certains membres du CNPN de connaître les suites données à leurs avis (voir Figure 45). Notons que ce souhait est d'ailleurs toujours et de manière récurrente formulé aujourd'hui[1903]. Notons que dans le cas des réserves naturelles, un certain nombre de ces projets restent bloqués au niveau préfectoral sans qu'aucune enquête publique n'ait été réalisée (e.g. projet de réserve naturelle du Mont Fiers, voir Figure 45). Un certain nombre de blocages lors des consultations menées par les services préfectoraux empêchent probablement la procédure de se poursuivre. Ceci tend à confirmer que le caractère limitant concernant la création des réserves naturelles ne se trouvent pas dans le manque de projet d'intérêt scientifique[1904].

Par ailleurs, les séances plénières du CNPN deviennent à partir de 1994 enregistrées et retranscrites par un sténotypiste, ce qui permet d'avoir des comptes rendus beaucoup plus fournis que tous les précédents.

Il nous semble que ces évolutions sont probablement liées aux moyens supplémentaires dont bénéficient le ministère de l'Environnement et par extension les politiques publiques de protection de la nature. Par ailleurs, cette formalisation du fonctionnement devait aussi permettre d'absorber la charge de travail supplémentaire des membres du CNPN, amenés à être consultés sur un nombre croissant de dossiers.

[1900] Séance du CP du 13 juin 1989, essai de définition du parfait rapporteur (fonds 20070642/3, disponible aux Archives Nationales).
[1901] *Ibid.*
[1902] Voir Chapitre 8.
[1903] Dans le rapport d'activité de 2019, on pouvait ainsi lire que le CNPN « *souhaite […] être informé des suites qui leur sont données [les avis du CNPN], ce qui est encore trop peu souvent le cas* » (Muller *et al.*, 2020, p.5).
[1904] Voir Chapitre 8.

PROJETS DE RESERVES NATURELLES PASSES AU CP DU CNPN DEPUIS 6 ANS

OCTOBRE 1990

RESERVES NATURELLES	CP - CNPN NOM DU RAPPORTEUR	ENQUETE PUBLIQUE (EP) PROCEDURE SIMPLIFIEE	CNPN	CONSULTATIONS MINISTERIELLES	ENVOI AU CONSEIL D'ETAT ou au SGG	SIGNATURE J.O	OBSERVATIONS
- VAL D'ALLIER (AUVERGNE) (03)	16/09/87 BOURNERIAS	Instructions au préfet le 08/10/87 EP Mai 1990					
- VALLEE (AUVERGNE) (03) DE CHAUDEFOUR	17/01/80 18/06/80 16/06/88 BOURNERIAS	1ere EP 23/09/80-22/10/80 2eme EP 03/11/80-18/11/80 Instructions au préfet le 11/07/88 EP 15/11/88 - 14/12/88	18/05/89	22/09/1989 22/12/1989			
- ROSELY - BALLON DE SERVANCE (FRANCHE-COMTE) (LORRAINE) (70-88)	16/10/79 REILLE	EP 15/06/81 - 02/07/81		29/06/82-29/09/82			reprise de la procédure Courriers divers avec la préfecture de Haute-Saône
- MONT FIER (FRANCHE-COMTE) (39)	12/10/88 REILLE	Instructions au préfet le 24/10/88					
- GROTTE DE GRAVELLE (FRANCHE-COMTE) (39)	17/11/88 JUBERTHIE	Instructions au préfet le 02/12/88					
- BAGES-SIGEAN (LANGUEDOC-ROUSSILLON) (11)	24/02/76 - 19/06/86 YON	EP 22/06/87 - 22/07/87					Conclusions EP négatives Consultations locales à reprendre mission de négociation
- VALLEE D'EYNE (LANGUEDOC-ROUSSILLON)(66)	20/04/89 BOURNERIAS JUBERTHIE	Instructions au préfet le 30/06/1989		19/09/90			
- VAL DE GALBE (LANGUEDOC-ROUSSILLON) (66)	21/06/78 - 08/10/81 29/05/85 (CARLIT) 18/10/89 BOURNERIAS	Instructions au préfet le 07/11/89					

./.

Figure 45. Exemple d'un bilan des projets de réserves naturelles passés au CP du CNPN depuis 6 ans[1905].

[1905] Fonds 20070642/5, disponible aux Archives Nationales.

2.2. Une augmentation progressive des sujets sur lesquels le CNPN est consulté

En plus des consultations que nous avons évoqué précédemment sur les espèces et espaces protégés, l'expertise des membres du CNPN est peu à peu requise par le ministère de l'Environnement sur un certain nombre d'autres sujets.

En 1994, lors d'une réunion portant, entre autres choses, sur l'« *évolution du fonctionnement et de l'organisation du CNPN* »[1906], le directeur de la Nature et des Paysages prenait un certain nombre d'exemples pour illustrer les nouvelles responsabilités confiées au CNPN et la nécessité de faire évoluer son fonctionnement :

> « *Il [le directeur de la Nature et des Paysages] fait état de différents sujets sur lesquels le ministre souhaite un avis. Il cite à titre d'exemples les programmes d'aménagement des parcs nationaux, le suivi des ZNIEFF, le réseau Natura 2000, les mesures agri-environnementales*. » Séance du CNPN du 20 septembre 1994[1907].

En 1996, c'est au tour de la ministre de l'Environnement de l'époque, présente pour présider la séance d'installation du CNPN nouvellement réformé, d'évoquer l'élargissement des questions traitées par les membres du CNPN :

> « *L'analyse des ordres du jour de vos séances de travail montre que votre domaine d'intervention s'est, dans la pratique considérablement élargi ces dernières années, ce qui s'est traduit par un alourdissement de votre charge de travail : de janvier 1994 à juin 1995 le CNPN a traité 38 dossiers dont 12 projets de réserves naturelles, 3 projets de parcs naturels régionaux, 11 arrêtés concernant la protection de la faune et de la flore, le choix des sites présentés par la France à la Commission Européenne pour constituer le réseau NATURA 2000 et divers dossiers comme la réintroduction ou la protection de l'ours, la loi dite "BARNIER", et le projet de parc national marin de Corse.*
> *Dans la même période, le Comité Permanent a, quant à lui, traité 68 dossiers, dont 7 projets de nouvelles réserves naturelles, 2 projets de modification des limites de réserves existantes, 5 projets de chartes de parcs naturels régionaux, 12 demandes de travaux dans une réserve naturelle, 8 projets de plans de gestion de réserves naturelles, 10 arrêtés concernant la protection de la faune et de la flore, 17 dossiers concernant les espèces protégées comme la réintroduction de l'ours, de la tortue d'Hermann, de la cistude, du castor, et du bouquetin, et le suivi du loup, du lynx, du cormoran, et divers dossiers comme la loi dite "BARNIER", le projet de parc national marin de Corse, et surtout le choix des sites présentés par la France à la Commission Européenne pour constituer le réseau NATURA 2000.*
> *Ces ordres du jour vont être encore alourdis avec l'examen des plans de gestion des réserves naturelles, l'examen tous les dix ans des chartes de l'ensemble des Parcs Naturels Régionaux, et la mise en œuvre de la directive européenne "Habitats", qu'il s'agisse du choix des sites, de leur délimitation ou du type de gestion qui doit y être appliqué.* » Séance du CNPN du 25 janvier 1996, discours de Corinne Lepage à l'occasion de l'installation du nouveau CNPN[1908].

Ces nouvelles responsabilités témoignent des évolutions de la politique de protection de la nature au tournant des années 1990 et de la place centrale accordée au CNPN comme conseiller du ministère.

[1906] Séance du CNPN du 20 septembre 1994 (fonds 20070642/7, disponible aux Archives Nationales).
[1907] Fonds 20070642/7, disponible aux Archives Nationales.
[1908] Fonds 20070642/9, disponible aux Archives Nationales.

2.2.1. L'évaluation des chartes des PNR, renforcer l'intégration d'une dimension trop souvent ignorée, la protection de la nature

A partir de 1989, le CNPN est de nouveau invité à se prononcer sur les chartes des parcs naturels régionaux [1909], sur une demande, selon le compte rendu de cette réunion, du ministre de l'Environnement de l'époque, Brice Lalonde, pour deux raisons :

> « - *la nouvelle commission des PNR n'a pas compétence pour donner un avis [en matière de protection de la nature]*
> - *les parcs doivent investir davantage dans le domaine des chartes* » Séance du CP du 18 octobre 1989, projet de charte constitutive du parc naturel régional de la Brenne.

Selon un rapport présenté quelques mois après de la direction de la protection de la nature, une tendance se serait « *parfois manifestée dans les parcs de faire passer au second plan la protection de l'environnement au profit du développement économique* »[1910]. Il y a donc une volonté, au tournant des années 1990, de renforcer la dimension environnementale, et notamment de protection de la nature, de ces parcs naturels régionaux.

Rappelons que dès leur origine, l'objectif recherché des Parcs Naturels Régionaux (PNR) était de concilier développement économique local et protection du milieu. La formule PNR fait suite au constat que les Parcs Nationaux, à partir de la création du Mercantour en 1979, suscitent des levées de bouclier (Romi, 2016, p.319). L'outil PNR est donc très marqué par la recherche de la souplesse, impliquant une moindre importance accordée aux enjeux de protection de la nature : « *C'est un peu pour tourner ces « difficultés de réception » que la formule des parcs naturels régionaux a été en son temps créée et pensée, mais le développement y a une place supérieure à celle de la protection de la nature, trop souvent en tout cas* » (Romi, 2016, p.327). Les orientations de l'action des parcs doivent être définies dans leur charte constitutive, dont l'élaboration doit être conduite par les régions, avec l'accord des collectivités locales concernées et en concertation avec les différents acteurs intéressés.

Pour renforcer la prise en compte de la protection de la nature, le ministre de l'Environnement de l'époque choisi donc de faire appel au CP du CNPN pour juger de la qualité de la prise en compte des enjeux de protection de la nature au sein de ces chartes à la fois pour les nouveaux parcs et pour les révisions de charte de parcs déjà créés. Cette consultation sera confirmée auprès des membres du CNPN lors d'une séance de juin 1994[1911] et formalisée dans un décret réformant ces parcs naturels régionaux cette même année[1912].

Cette nouvelle responsabilité témoigne de ce que le CNPN s'est imposé et est désormais reconnu comme un l'interlocuteur privilégié de l'administration en ce qui concerne les enjeux de protection de la nature. Le CNPN est considéré par le directeur de la Nature et des Paysages lui-même comme le « *seul "filtre" écologique qui permettra d'éviter que l'on plaque des labels P.N.R. sur n'importe quel syndicat intercommunal* »[1913] et donc comme un moyen pour renforcer la politique de protection de la nature.

[1909] Rappelons en effet qu'au début de la mise en œuvre de la politique de création des parcs nationaux, le CNPN était consulté sur l'opportunité de leur création (sur ce point, voir Chapitre 5).

[1910] Séance du 15 février 1990, « révision des chartes des parcs naturels régionaux » (fonds 20070642/4, disponible aux Archives Nationales).

[1911] « *Le président annonce, en ce qui concerne les parcs naturels régionaux, que le nouveau décret PNR prévoit de consulter le CNPN sur les projets de chartes avant que le ministre classe par décret le territoire concerné*. »

[1912] Décret n°94-765 du 1er septembre 1994 pris pour l'application de l'article L. 244-1 du code rural et relatif aux parcs naturels régionaux (J.O.R.F. du 2 septembre 1994, p.12736-12737).

[1913] Séance du CNPN du 5 juillet 1994 (fonds 20070642/7, disponible aux Archives Nationales).

2.2.2. La consultation du CNPN sur les textes européens : témoin du rôle croissant de l'Union Européenne dans la protection de la nature

Les années 1990 constituent aussi un tournant en matière de protection de la nature à l'échelle Européenne. Depuis la signature de l'Acte unique européen en 1986, la Communauté Européenne a introduit les « *bases juridiques nécessaires à l'adoption d'actes dans ce domaine* » (Simonetti, 2008, p.68). Ces nouvelles responsabilités aboutissent au renforcement ou à la création d'un certain nombre de dispositifs devant être déclinés par les États membres.

En matière de protection de la nature, ces nouvelles responsabilités permettent dans un premier temps de mettre un terme à la contestation des représentants d'association cynégétique sur la légalité de la directive Oiseaux de 1979[1914] prise antérieurement à la signature de l'Acte unique. Cette dernière, qui interdisait la chasse des oiseaux migrateurs durant la période de reproduction et demandait aux États membres de créer des Zones de Protection Spéciale (ZPS)[1915] en tenant compte de la liste d'espèces d'oiseaux annexée à la directive, fit l'objet d'une importante contestation de la part des associations représentantes du monde rural durant les années 1980 et 1990 qui bloquèrent sa transposition à l'échelle nationale (sur ce point, voir Remy *et al.*, 1999 ; Szarka, 2002).

Les nouvelles responsabilités de la Communauté Européenne en matière de protection de l'Environnement permettent, dès 1988, d'organiser l'élaboration d'une nouvelle directive destinée à consolider la politique de protection de la nature et compléter cette directive Oiseaux. Ce processus d'élaboration aboutira en 1992 avec l'adoption de la directive Habitats, Faune, Flore[1916] (pour des élément détaillés sur l'élaboration de cette directive à l'échelle européenne, voir Rivière, 2021) qui, combinée aux dispositifs de la directive Oiseaux, constituera la politique européenne dite « Natura 2000 ».

Cette directive Habitats reprend certains principes de la directive Oiseaux en élaborant une liste d'« *espèces d'intérêt communautaire* »[1917] sur lesquelles doivent se baser la création à l'échelle des États membres d'un réseau de Zones Spéciales de Conservation (ZSC). Elle y ajoute par ailleurs une liste d'« *habitats naturels d'intérêt communautaire* »[1918] et de nouveaux critères scientifiques pour évaluer les résultats obtenus par la mise en œuvre des deux directives, ceux de l'état de conservation

---

[1914] Directive Oiseaux 79/409/CEE du 2 avril 1979.

[1915] Dans ces zones de protection, « *la pollution ou la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux, pour autant qu'elles aient un effet significatif* » devait être évitées (article 4 de la directive Oiseaux 79/409/CEE du 2 avril 1979).

[1916] Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

[1917] Selon l'article premier de la directive, les espèces listées sont soit : « *i) en danger, excepté celles dont l'aire de répartition naturelle s'étend de manière marginale sur ce territoire et qui ne sont ni en danger ni vulnérables dans l'aire du paléarctique occidental ou ii) vulnérables, c'est-à-dire dont le passage dans la catégorie des espèces en danger est jugé probable dans un avenir proche en cas de persistance des facteurs qui sont cause de la menace ou iii) rares, c'est-à-dire dont les populations sont de petite taille et qui, bien qu'elles ne soient pas actuellement en danger ou vulnérables, risquent de le devenir. Ces espèces sont localisées dans des aires géographiques restreintes ou éparpillées sur une plus vaste superficie ou iv) endémiques et requièrent une attention particulière en raison de la spécificité de leur habitat et/ou des incidences potentielles de leur exploitation sur leur état de conservation.* » Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

[1918] Selon l'article premier de la directive, les habitats listés sont soit « *i) sont en danger de disparition dans leur aire de répartition naturelle ou ii) ont une aire de répartition naturelle réduite par suite de leur régression ou en raison de leur aire intrinsèquement restreinte ou iii) constituent des exemples remarquables de caractéristiques propres à l'une ou à plusieurs des cinq régions biogéographiques suivantes : alpine, atlantique, continentale, macaronésienne et méditerranéenne.* » Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

des habitats[1919] et des espèces listés[1920]. La directive Habitats ajoute aussi une procédure particulière d'études de l'incidence des travaux d'aménagement sur les ZPS et ZSC et un système de rapportage tous les deux ans pour chacun des états membres quant aux résultats obtenus.

Sans nous étendre sur la transposition laborieuse en France de ces deux directives (sur ce point, voir Alphandery et Fortier, 2001, 2007 ; Chassé, 2019 ; Pinton *et al.*, 2006 ; Remy *et al.*, 1999), notons seulement que si le CNPN n'avait pas été consulté pour l'identification des 118 zones proposées en 1980 au titre de la directive Oiseaux[1921], il fut bien plus impliqué dans la mise en œuvre de la directive Habitats à l'échelle française.

Peu après l'adoption de la directive à l'échelle européenne, le CNPN est rapidement consulté par la Direction de la Nature et des Paysages – anciennement la direction de la Protection de la Nature – pour formuler un avis sur la procédure destinée à mettre en œuvre la politique Natura 2000 à l'échelle de la France[1922]. Dans cette procédure, il était par ailleurs prévu de consulter le CNPN une fois la liste des sites établie à l'échelle de chaque région.

Dans ce cadre, il sera régulièrement informé de l'état d'avancement de la mise en œuvre de cette directive et consulté sur la méthodologie à mettre en œuvre pour identifier les futurs sites Natura 2000[1923]. Les membres du CNPN sont par exemple consultés sur « *les orientations et instructions [à] donner aux équipes régionales* »[1924] et invités à participer personnellement aux différents groupes de travail menés pour identifier les futurs sites du réseau Natura 2000.

Le CNPN est par ailleurs régulièrement informé de l'élaboration d'un certain nombre de mesures relative à la protection de la nature et de l'environnement élaboré à l'échelle Européenne. Mentionnons ainsi la consultation du CNPN concernant les Actions Communautaires pour

---

[1919] « *L'état de conservation d'un habitat naturel sera considéré comme "favorable" lorsque : son aire de répartition naturelle ainsi que les superficies qu'il couvre au sein de cette aire sont stables ou en extension et la structure et les fonctions spécifiques nécessaires à son maintien à long terme existent et sont susceptibles de perdurer dans un avenir prévisible et l'état de conservation des espèces qui lui sont typiques est favorable*. » Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

[1920] « *L'état de conservation sera considéré comme "favorable", lorsque : les données relatives à la dynamique de la population de l'espèce en question indiquent que cette espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient et l'aire de répartition naturelle de l'espèce ne diminue ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible et il existe et il continuera probablement d'exister un habitat suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme*. » Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

[1921] Propositions qui, en plus de problèmes relatifs aux périodes d'ouverture de la chasse, se sont révélées insuffisantes, comme l'illustre l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes rendue le 27 avril 1988 contre la France pour non-respect de la directive.

[1922] Séance du CNPN du 17 février 1993 (fonds 20070642/7, disponible aux Archives Nationales).

[1923] Voir par exemple les séances du CP du 25 janvier 1994 et du CNPN du 5 juillet 1994.

[1924] Séance du CNPN du 5 juillet 1994 (fonds 20070642/7, disponible aux Archives Nationales).

l'Environnement[1925], sur le projet de directive relatif aux nitrates[1926] ou encore sur la présentation des mesures agri-environnementales[1927].

2.2.3. De nouvelles responsabilités qui impliquent une réorganisation du CNPN

Ces nouvelles responsabilités constituent indubitablement une charge de travail supplémentaire pour les membres du CNPN au tournant des années 1990. Or, rappelons qu'il s'agit bien d'un travail bénévole. Par ailleurs, comme le rapporte un de ses membres, l'essentiel de l'activité du CNPN était jusque dans les années 1990 assumé par les dix membres du CP qui réalisaient l'essentiel du travail nécessaire au rapportage et à l'évaluation des dossiers présentés devant le CNPN :

> « *Soyons honnêtes : actuellement, 10 membres sur les 32 du C.N.P.N. réalisent un important travail, les autres se contentent de fonctionner comme des chambres d'enregistrement.* » Antoine Reille, séance du CNPN du 5 juillet 1994[1928].

Un certain nombre des membres du conseil s'inquiètent ainsi du volume de travail que représente le traitement des nouveaux dossiers, et notamment des chartes de PNR, autrement plus longues à évaluer que les dossiers de réserves naturelles, comme l'évoque un autre membre du CP :

> « *Concernant le volume du travail, je suis très inquiet car, au contraire d'une réserve naturelle qui est souvent un espace limité, un parc régional est vaste et représente en général 10 à 50 fois la surface moyenne d'une réserve naturelle. Dans ces conditions, il n'est pas toujours simple de recueillir l'avis des différents partenaires impliqués qui nous demandent de mesurer la compatibilité entre les activités économiques, qui sont par définition diversifiées, et la garantie du patrimoine.* » Daniel Yon, membre nommé du CNPN et membre élu du CP, séance du CNPN du 5 juillet 1994[1929].

Contrairement aux réserves naturelles, l'avis donné sur ces chartes nécessite par ailleurs pour certains membres une expertise qui n'est pas nécessairement présente dans la composition du CP au début des années 1990 :

> « *Je ne veux pas que l'on sous-estime le travail que représente l'examen des chartes. Le Comité Permanent est relativement bien armé pour donner un avis concernant la protection de la nature, mais un parc naturel régional constitue également une certaine forme de développement. Je pense qu'il ne faudra pas hésiter à faire appel à des experts du C.N.P.N., voire même à des consultants extérieurs, en particulier quand il s'agit d'activités à encourager ou à proscrire*. » Jacques Lecomte, membre nommé et président élu du CP, séance du CNPN du 5 juillet 1994[1930].

[1925] Dispositif financier créé en 1984 en lien avec la directive Oiseaux pour financer des projets visant à protéger ou rétablir des biotopes menacés d'espèces d'oiseaux. La Direction de la Protection de la Nature envisage lors de la séance du 28 février 1991 de « *consulter une fois par an le CNPN pour définir les choix et les priorités de ces orientations et valider ces projets avant leur transmission à la commission des communautés* » (Séance du CNPN du 28 février 1992, fonds 20070642/5, disponible aux Archives Nationales).

[1926] Séance du CNPN du 14 février 1990 (fonds 20070642/4, disponible aux Archives Nationales).

[1927] Dispositifs d'accompagnement des agriculteurs créés par la réforme de la Politique Agricole Commune en 1992 (séance du CNPN du 16 février 1993, fonds 20070642/7, disponible aux Archives Nationales).

[1928] Fonds 20070642/7, disponible aux Archives Nationales.

[1929] Fonds 20070642/7, disponible aux Archives Nationales.

[1930] Fonds 20070642/7, disponible aux Archives Nationales.

Le traitement de ces nouvelles missions requérait ainsi un certain nombre d'ajustements qui entraîna une réforme du CNPN conduite en parallèle de l'élaboration de la loi dite « Barnier » relative au renforcement de la protection de l'environnement[1931].

2.3. La loi Barnier de renforcement de la protection de l'environnement : organiser le CNPN pour traiter l'ensemble des dossiers qui lui sont confiés

Depuis 1976, la composition du CNPN n'avait été modifiée qu'à la marge[1932]. La réforme du CNPN, conduite en 1995 une nouvelle fois par décret[1933] vient modifier la composition en faisant passer le nombre de membres du CNPN de 32[1934] à 40.

A partir de 1995, les membres de droit intègrent désormais le directeur du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, le président de la Ligue pour la Protection des Oiseaux – association déjà représentée durant la période que nous avons étudiée (1976-1985) par l'intermédiaire des membres nommés –, le président de l'Association nationale des centres régionaux de la propriété forestière et le président du Fonds mondial pour la nature, WWF-France. Un établissement public, deux associations de protection de la nature et de l'environnement et un représentant du monde sylvicole font donc leur entrée en tant que membres de droit.

L'intégration de ce dernier est très probablement le résultat de l'action menée à l'échelle nationale par certaines associations du monde rural pour protester contre la transposition et la mise en œuvre de la directive Habitats[1935]. On notera par ailleurs l'absence de représentants d'élus locaux au sein de cette instance qui les concerne pourtant en premier lieu et dont on avait pourtant souligné l'influence déterminante dans l'aboutissement des projets de réserve naturelle (voir Chapitre 8). A partir des archives consultées, il ne nous a pas été possible de déterminer la raison pour laquelle il ne fut pas prévu une telle représentation.

Cette augmentation des membres de droit s'accompagne de la même augmentation des membres nommés. Deux personnalités scientifiques qualifiées désignées parmi les enseignants et chercheurs spécialisés dans les sciences de la nature, une personnalité qualifiée désignée par le ministre chargé de la protection de la nature et une personnalité désignée sur proposition de Réserves Naturelles de France sont ajoutés à la liste des membres nommés.

[1931] Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (J.O.R.F. du 3 février 1995, p.1840-1856).

[1932] La codification dans le code rural (livre II, Titre V, Chapitre 1er) du décret concernant la composition et les missions du CNPN conduit à remplacer le représentant du Touring Club de France par le représentant du ministère de la Mer.

[1933] Décret n° 95-1082 du 3 octobre 1995 relatif aux missions, à l'organisation et à la composition du Conseil national de la protection de la nature (J.O.R.F. du 7 octobre 1995, p.14649-14650).

[1934] A partir de 1989, les membres de droit étaient au nombre de 16 (représentants des ministères de l'agriculture, de l'équipement, de l'intérieur, de la culture et de la mer ; le directeur général de l'Office National des Forêts ; le directeur de l'Office National de la Chasse ; le directeur du MNHN ; le directeur général du CNRS ; le directeur général de l'INRA ; le directeur du Centre Technique du Génie Rural, des Eaux et des Forêts ; le président de la Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature ; le président de la Société Nationale de Protection de la Nature et le président de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture). Les membres nommés étaient eux aussi au nombre de 16 (six personnalités scientifiques qualifiées désignées parmi les enseignants et chercheurs spécialisés dans les sciences de la nature ; six personnalités désignées sur proposition des associations agréées de protection de la nature ayant un caractère régional ; le président du conseil d'administration d'un parc national ; le président de l'organisme de gestion d'un parc naturel régional sur la proposition de la fédération des parcs naturels de France et deux personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé de la protection de la nature).

[1935] La séance du CNPN du 5 juillet 1994 fait bien mention du souhait de la Direction de la Nature et des Paysages d'associer la Fédération aux travaux du CNPN en ce qui concerne la directive Habitats, Faune, Flore.

Cette réforme était portée entres autres par l'administration, et notamment par le directeur de la nature et des paysages qui considérait la représentation des scientifiques comme trop faible à l'intérieur du CNPN :

> « *Nous sommes actuellement 32 […]. Nous pourrions monter, non pas à 40 réels, mais à 40 ou 38 théoriques. Sans augmenter le nombre des membres de l'Administration, les catégories "Associations" et "Scientifiques" pourraient être étoffées chacune de 2 membres supplémentaires et nous pourrions avoir 1 personnalité qualifiée de plus, ce qui permettrait de faire revenir une personne des Sciences Humaines […]. Chaque année, nous n'arrivons pas à couvrir correctement la France et du point de vue scientifique nous sommes vraiment limités : 6 scientifiques parmi nous, ce n'est vraiment pas beaucoup*. » Directeur de la Nature et des Paysages, séance du CNPN du 5 juillet 1994[1936].

Notons par ailleurs que la nomination d'un ou de plusieurs représentants des sciences humaines et sociales apparaissait par ailleurs comme de plus en plus comme nécessaire aux membres du CNPN :

> « *M. Picou [représentant l'Association Permanente des Chambres d'Agriculture] estime que le concours des sociologues seraient très précieux.*
> *[…]*
> *Pour M. Lecomte [président du CP], il faut tenir compte de l'évolution des sciences et faire entrer au CNPN des disciplines qui, pour des raisons historiques, ne figuraient pas auparavant*. » Séance du CNPN du 20 septembre 1994[1937].

> « *Pour M. Davant, un juriste était nécessaire dans cette assemblée.* » Séance du CNPN du 8 février 1995[1938].

L'augmentation des membres nommés constituaient ainsi une opportunité pour rajouter ces disciplines scientifiques et étoffer l'expertise produite par les membres du CNPN[1939] sur des problèmes qui nécessitent de dépasser, notamment avec l'évaluation des chartes de PNR, les seuls enjeux de préservation de la faune et de la flore.

Cette augmentation du nombre de membres du CNPN s'accompagne par ailleurs d'une augmentation du nombre de membres élus au CP qui passe de 10 à 14 membres, dont 7 membres de droit et 7 membres nommés. Il est par ailleurs ajouté la possibilité au CP de déléguer la formulation des avis à un des membres ou bien à une « *sous-commission du conseil* »[1940].

Désormais, le CNPN peut en effet « *désigner en son sein des commissions auxquelles il confie la préparation de certains de ses travaux* »[1941]. Ces commissions peuvent faire appel à des experts extérieurs au CNPN « *qui ne peuvent avoir qu'un rôle consultatif* »[1942]. Selon les termes de la ministre

---

[1936] Fonds 20070642/7, disponible aux Archives Nationales.
[1937] Fonds 20070642/7, disponible aux Archives Nationales.
[1938] Fonds 20070642/8, disponible aux Archives Nationales.
[1939] « *M. Simon [directeur de la Nature et des Paysages] […] précise qu'un juriste et un sociologue doivent intégrer le Conseil au titre des personnalités qualifiées*. » Séance du CNPN du 8 février 1995 (fonds 20070642/8, disponible aux Archives Nationales).
[1940] Article 11 du décret n° 95-1082 du 3 octobre 1995 relatif aux missions, à l'organisation et à la composition du Conseil national de la protection de la nature (J.O.R.F. du 7 octobre 1995, p.14650)
[1941] Article 8 du décret n° 95-1082 du 3 octobre 1995 relatif aux missions, à l'organisation et à la composition du Conseil national de la protection de la nature (J.O.R.F. du 7 octobre 1995, p.14649-14650).
[1942] Article 8 du décret n° 95-1082 du 3 octobre 1995 relatif aux missions, à l'organisation et à la composition du Conseil national de la protection de la nature (J.O.R.F. du 7 octobre 1995, p.14649-14650).

de l'époque, l'objectif de cette réforme était bien d'absorber la quantité de travail supplémentaire qu'avait entraîné l'élargissement progressif des missions du Conseil :

> « *[…] le nouveau décret assouplit les règles de fonctionnement du CNPN de manière à mieux répartir la charge de travail entre ses membres et de mieux utiliser les compétences parfois très pointues, disponibles au sein du Conseil : augmentation de la taille du Comité Permanent, assouplissement des conditions de délégation et possibilité de constituer des commissions spécialisées.* » Séance du CNPN du 25 janvier 1996, discours de madame Lepage à l'occasion de l'installation du nouveau CNPN[1943].

En conséquence trois commissions dite « permanentes » furent directement créées en 1996, les commissions « Flore », « Faune » et « Parcs Naturels Régionaux »[1944].

Ces nouveautés s'accompagnent par ailleurs de l'adoption d'un règlement intérieur destiné à clarifier le fonctionnement du nouveau CNPN. Après le CP, c'est donc au tour du CNPN de se doter d'un outil destiné à formaliser son fonctionnement. C'est d'ailleurs le premier sujet inscrit à l'ordre du jour du « nouveau » CNPN de 1996.

En plus des précisions sur les règles de fonctionnement du CNPN (e.g. modalités d'élection du Comité Permanent et de son président, vice-président et secrétaire, modalités d'élection des présidents des commissions spécialisées, modalités de fixation de l'ordre du jour, envoi des dossiers), on y apprend ainsi les responsabilités qui sont confiées à ces nouvelles commissions.

La Commission « Flore » est chargée d'examiner les projets de listes d'espèces végétales protégées, les listes d'espèces végétales dont l'introduction dans le milieu est interdite, les autorisations exceptionnelles de prélèvement de végétaux protégés et les plans d'actions et de restaurations concernant les espèces végétales.

La Commission « Faune » est chargée d'examiner les projets de listes d'espèces animales protégées, les projets d'arrêtés réglementant la recherche, l'approche et la poursuite d'animaux pour la prise de vues et de sons, les listes d'espèces animales dont l'introduction dans le milieu est interdite, les autorisations exceptionnelles de captures et de prélèvements d'animaux d'espèces protégés et les plans d'actions et de restaurations concernant les espèces animales.

La Commission des « Parcs Naturels Régionaux » est chargée d'examiner en détail les projets de charte des parcs naturels régionaux, qu'il s'agisse de nouveaux parcs ou de renouvellement de classement.

La composition de chacune de ces commissions, comprenant au maximum 23 membres, est adaptée au traitement de leurs problématiques avec, par exemple, la représentation de certains membres de droit dans les commissions qui les concernent particulièrement (e.g. l'Office National de la Chasse dans la commission « Faune ») et les spécialistes de la flore et de la faune dans les commissions correspondantes.

[1943] Fonds 20070642/9, disponible aux Archives Nationales.

[1944] Aujourd'hui, comme nous le verrons dans la Section 2, ces commissions permanentes sont au nombre de deux, la commission « espaces protégés » et la commission « espèces et communautés biologiques » (Muller *et al.*, 2020, 2021)

Les présidents de ces commissions sont membres du CP qui peut déléguer « *le soin d'étudier en détail et le cas échéant de se prononcer sur les dossiers qui relèvent de la compétence* »[1945] de ces commissions.

En ce qui concerne les décisions, ces dernières sont prises à la majorité des membres présents. Il peut néanmoins être choisi de déléguer les compétences de la commission en matière d'autorisation de prélèvements de végétaux ou d'animaux d'espèces protégées à un ou plusieurs de ses membres, les « experts-délégués ». Les dispositifs mis en œuvre pour s'adapter à la charge de travail supplémentaire se font donc parfois au détriment d'une expertise plus collective sur ces sujets de dérogation qui vont prendre au fil du temps une place de plus en plus importante dans l'activité du CNPN.

C'est en effet à partir de la fin des années 1990 que le CNPN va de nouveau être impliqué dans les décisions d'aménagement du territoire, par l'intermédiaire de la procédure de dérogation à la protection des espèces, qui va peu à peu constituer une autorisation supplémentaire à obtenir pour les porteurs de projets d'aménagement. Ce changement, qui va peu à peu s'institutionnaliser au cours des années 2000, va probablement constituer une évolution encore plus importante que celles apportées par la loi « Barnier ».

3. Le tournant des années 2000 : Le retour du CNPN dans les procédures d'aménagement du territoire

Comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 6, le CNPN tenta de manière ponctuelle, durant ses trente premières années d'existence, de s'intégrer dans les problématiques d'équipement. En l'absence de prérogative légalement définie sur les espaces communs, c'est-à-dire non-inscrits ou classés à l'inventaire des sites ou ne faisant pas l'objet d'une attention particulière de la part de la communauté scientifique, son implication fut plutôt restreinte et anecdotique si on la rapporte au nombre de projets d'aménagement conduits sur la même période.

A partir du milieu des années 1990, et par l'intermédiaire de la législation sur les espèces protégées, le CNPN va néanmoins progressivement faire son retour dans les problématiques d'aménagement du territoire jusqu'à être systématiquement consulté pour tous les projets d'aménagement impactant une espèce protégée. Comme on va le voir, cette mission va progressivement s'institutionnaliser et devenir de plus en plus centrale dans l'activité du CNPN, constituant un instrument au cœur de la politique de conservation de la biodiversité.

Pour un ancien directeur de l'administration centrale chargée de la protection de la nature, cet instrument constitue la « bombe atomique » de l'arsenal de la politique publique en la matière :

> « *[Dans] notre système de conservation de la nature, les associations n'ont pratiquement… elles n'ont que la bombe atomique dans leur armement, c'est-à-dire les espèces protégées. C'est-à-dire qu'on peut empêcher de faire une centrale nucléaire parce qu'il y a des grenouilles, mais on ne peut pas empêcher de faire une centrale nucléaire parce qu'il y a une prairie. Non. Les espèces protégées, oui.* » Entretien avec un ancien directeur de la protection de la nature, 27 novembre 2019.

Il nous paraît donc d'autant plus important d'évoquer les origines d'un tel dispositif sur lequel nous aurons l'occasion de revenir plus longuement dans la section suivante.

[1945] Article 32 du règlement intérieur du CNPN adopté le 25 janvier 1996 (fonds 20070642/9, disponible aux Archives Nationales).

3.1. La non application de la législation sur les espèces protégées

Comme nous l'évoquions dans le Chapitre 7, en ce qui concerne les espèces protégées, la loi de 1976 relative à la protection de la nature trouve son origine dans un décret de 1965 qui envisageait l'établissement par les préfets de listes d'espèces protégées. Au fur et à mesure de l'évolution du décret puis du projet de loi, cette disposition aboutit à la rédaction des articles 3 et 4 de la loi de 1976[1946] et du décret d'application de ces articles[1947] instaurant un régime particulier pour un certain nombre d'espèces.

Selon le décret d'application, un arrêté interministériel devait fixer la liste des espèces animales non domestiquées et végétales non cultivées soumises à une ou plusieurs des interdictions énumérées par la loi de 1976[1948]. Parmi ces interdictions, il convient de souligner qu'une application stricte de celles concernant la destruction ou le transport de ces espèces, aurait pu conduire *de facto* au gel de tous les projets d'aménagement ayant un impact sur une ou plusieurs espèces de ces listes.

Seule une procédure de dérogation de capture et de prélèvement « *à des fins scientifiques* », et non à des fins d'aménagement, avait d'ailleurs été prévue par le décret d'application[1949]. Ceci est probablement le résultat de l'origine du dispositif qui visait en premier lieu à lutter contre les prélèvements (e.g. cueillette, collection, chasse) et non contre les impacts plus structurels comme l'urbanisation. Nous n'avons pas trouvé d'éléments dans les archives que nous avons consultées suggérant que le dispositif a été conçu dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire.

D'ailleurs, en dehors de lutter contre le prélèvement et les usages de certaines espèces végétales et animales, l'objectif de ces listes étaient plutôt de fournir un outil aux préfets permettant de créer de nouveaux espaces protégés par l'intermédiaire de l'édiction d'« Arrêtés Préfectoraux de Protection de Biotope ».

L'article 4 du décret d'application[1950] stipulait en effet qu'« *Afin de prévenir la disparition d'espèces figurant sur la liste prévue à l'article 4 de la loi du 10 juillet 1976, le préfet peut fixer, par arrêté, les mesures tendant à favoriser, sur tout ou partie du territoire d'un département à l'exclusion du domaine public maritime où les mesures relèvent du ministre chargé des pêches maritimes, la conservation des biotopes tels que mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses ou toutes autres formations naturelles, peu exploitées par l'homme, dans la mesure où ces biotopes ou*

[1946] Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (J.O.R.F. du 13 juillet 1976, p.4203-4206).

[1947] Décret n°77-1295 du 25 novembre 1977 pris pour l'application des articles 3 et 4 de la loi n" 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et concernant la protection de la flore et de la faune sauvages du patrimoine naturel français (J.O.R.F. du 27 novembre 1977, p.5560-5561).

[1948] « *La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ;*
La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces ou de leurs fructifications, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ;
La destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier à ces espèces animales ou végétales ;
La destruction des sites contenant des fossiles permettant d'étudier l'histoire du monde vivant ainsi que les premières activités humaines. » Article 3 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (J.O.R.F. du 13 juillet 1976, p.4203)

[1949] Article 2 du décret n°77-1295 du 25 novembre 1977 pris pour l'application des articles 3 et 4 de la loi n" 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et concernant la protection de la flore et de la faune sauvages du patrimoine naturel français (J.O.R.F. du 27 novembre 1977, p.5560-5561).

[1950] Décret n°77-1295 du 25 novembre 1977 pris pour l'application des articles 3 et 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et concernant la protection de la flore et de la faune sauvages du patrimoine naturel français (J.O.R.F. du 27 novembre 1977, p.5561)

formations sont nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou à la survie de ces espèces »[1951]. Le premier arrêté de protection de biotope fut pris dans le département de l'Ain le 13 mars 1980 (pour un bilan de cet instrument, voir Comolet-Tirman *et al.*, 2008). Ces espaces protégés réglementaires couvrent aujourd'hui 0,32 % de la surface du territoire national métropolitain[1952].

Arrêtée en 1982[1953], la liste d'espèces végétales fut d'ailleurs en partie élaborée dans l'objectif de protéger les milieux, comme a pu nous le confier un ancien membre du CNPN et artisan de son élaboration :

> « *Les naturalistes disaient : "c'est le milieu qu'il faut protéger, avant les espèces". Et je me souviens, Servat qui était directeur, "vous comprenez, les milieux on ne sait pas comment définir ça juridiquement". Il a fallu attendre la directive Natura 2000 pour qu'on puisse définir des milieux au niveau Européen. Comment va-t-on juridiquement, définir un milieu ? Alors qu'une espèce, ça a un nom, ça a une nomenclature, etc. Ça peut être un objet identifiable juridiquement. Alors que les milieux à l'époque ça semblait impensable. Et là déjà il y avait eu de grosses difficultés pour les espèces végétales. Parce que… Il y en avait beaucoup plus que pour les espèces animales, et l'administration, M. Servat nous disait : "on ne peut pas mettre tant de noms latins au JO", et avec Gérard Aymonin, botaniste membre du CNPN, on s'était arrangé, euh… À prendre, à envisager des cortèges d'espèces qui vivaient dans le même milieu et à en prendre une ou deux dans le cortège, parce que si on protégeait l'espèce, on protégeait le milieu donc les autres espèces*. » Entretien avec un ancien membre du CNPN, 25 novembre 2019.

L'objectif de cette liste était donc moins d'identifier de manière exhaustive l'ensemble des espèces végétales rares ou menacées que de fournir un outil aux préfets pour intervenir efficacement sur le plus de milieux d'intérêt biologique possibles.

A partir du milieu des années 1980, des listes régionales d'espèces végétales protégées[1954] sont venues compléter la liste nationale adoptée en 1982[1955]. Toujours selon cet ancien membre du CNPN, elles furent élaborées selon les mêmes principes :

> « *Alors ce qui était amusant, c'est qu'ensuite, par rapport à la liste nationale, on a dû rajouter les listes régionales, qui venaient compléter le travail, et on a dit : "il faut être pragmatique, on ne peut pas mettre toutes les espèces de tels milieux qui sont importantes, on va prendre celle-ci, celle-ci et ça protégera par effet induit le milieu et les autres espèces, même si ce n'est pas nominalement celle qui est effectivement protégée".* » Entretien avec un ancien membre du CNPN.

[1951] Rappelons que l'ajout de cette disposition fut permis grâce à la consultation du CNPN qui ajouta au projet de loi relatif à la protection de la nature l'interdiction de détruire les habitats des espèces listées.

[1952] https://inpn.mnhn.fr/espace/protege/stats, consulté le 29 octobre 2021.

[1953] Arrêté du 20 janvier 1982 concernant la liste des espèces végétales protégées sur l'ensemble du territoire national (J.O.R.F. du 13 mai 1982, p.4559-4562).

[1954] La première liste élaborée et adoptée fut celle concernant la Corse en 1986 (arrêté du 24 juin 1986 relatif à la liste des espèces végétales protégées en Corse complétant la liste nationale, J.O.R.F. du 15 août 1986, p.10013-10014). La dernière à être adoptée le fut en 2004, pour la région Midi-Pyrénées (arrêté interministériel du 30 décembre 2004 relatif à la liste des espèces végétales protégées en région Midi-Pyrénées complétant la liste nationale, J.O.R.F. du 2 avril 2005, texte 35).

[1955] Arrêté du 20 janvier 1982 fixant la liste des espèces végétales protégées sur l'ensemble du territoire (J.O.R.F. du 13 mai 1982, numéro complémentaire, p.4559-4562).

Tout comme la liste nationale, ces listes résultent ainsi d'un compromis entre la protection d'espèces particulières[1956] et la possibilité de protéger, par leur intermédiaire, le plus de milieux possibles grâce aux Arrêtés Préfectoraux de Biotope.

Notons que lors des comptes rendus de réunions du CNPN que nous avons consultés jusqu'au milieu des années 1990, il n'est pas discuté la possibilité d'appliquer la règlementation de ces listes, qu'elles soient nationales ou régionales, dans les procédures d'aménagement. Ainsi, comme nous l'a confirmé une ancienne fonctionnaire de la direction de la protection de la nature entrée au ministère de l'Environnement à la fin des années 1970, la loi et le règlement concernant les espèces protégées n'étaient pas strictement appliqués en ce qui concerne les projets d'aménagement. Ces derniers pouvaient ainsi continuer d'impacter les espèces listées sans qu'aucune demande de dérogation ne soit adressée au ministère :

> « *Les dérogations, c'était essentiellement à des fins scientifiques. […] Probablement que si on avait appliqué strictement les textes de protection, il aurait fallu demander des dérogations… […] Ils faisaient des travaux hein dans les années 80 [rires], et on ne voyait pas les dérogations quoi. Les travaux se faisaient… Ce n'est que beaucoup plus tard qu'on a commencé, […] progressivement à venir vers la démarche ultime qui est éviter, réduire, compenser.* » Entretien avec une ancienne fonctionnaire de la direction de la protection de la nature.

Cette situation évolue suite à une jurisprudence de plus en plus importante sur des condamnations pour des impacts aux espèces protégées à partir des années 1990.

3.2. L'influence de la jurisprudence et de l'Union Européenne sur la création d'une dérogation à la protection des espèces protégées pour les projets d'aménagement

Comme le relate Serge Muller (2003), président de la commission flore du CNPN à partir de 1996, le CNPN bénéficia d'un changement dans l'application des articles concernant les listes d'espèces protégées et des premières condamnations par les tribunaux des infractions à cette règlementation.

Parmi les condamnations prononcées, l'article de Serge Muller (2003) cite notamment une affaire liée à l'extension d'un golf. La cour d'appel de Caen a condamné le propriétaire d'un golf le 6 septembre 1994 pour son extension sur « *des zones de dunes abritant l'espèce protégée* Salix repens ssp. Argentaea » (Muller, 2003, p.208 ; pour le contenu de l'arrêté, voir le numéro 1 de la Revue Juridique de l'Environnement de l'année 1995). Cette plainte fut portée par le Groupement régional des associations de protection de l'environnement de Basse-Normandie qui obtint gain de cause, la cour d'appel considérant notamment que « *la destruction d'une espèce végétale protégée constitue à elle seule un trouble manifestement illicite qu'il convient de faire cesser* » (Revue Juridique de l'Environnement, 1995).

Serge Muller (2003, p.208) évoque aussi la décision d'annulation du tribunal administratif de Grenoble de deux arrêtés relatifs à une opération d'aménagement dans une ZAC « *du fait de la présence, sur le site retenu, de l'espèce* Gentiana pneumonanthe *protégée en région Rhône-Alpes* » (sur ce cas, voir aussi Billet, 1997). Une telle décision résulte d'une « *stricte application des mesures d'interdiction de destruction qui protègent certaines espèces végétales* » par le tribunal administratif (Billet, 1997, p.114) sans que les conséquences sur les futures procédures d'aménagement n'aient véritablement été relevées.

[1956] Mentionnons par exemple la protection d'espèces communes à l'échelle du territoire national mais rares à l'échelle d'une région. L'objectif était pour ces espèces de favoriser « *la conservation de populations isolées potentiellement ou effectivement en cours de spéciation.* » Séance du CP du 13 février 1985, arrêté fixant la liste d'espèces végétales protégées en Corse (fonds 20070642/2, disponible aux Archives Nationales).

La première demande soumise au CNPN de dérogation destinée à autoriser la destruction d'une espèce végétale protégée dans le cadre d'un projet d'aménagement ou d'exploitation des ressources (e.g. exploitation de carrière) apparait en 1996 (Muller, 2003). Le nombre de ces demandes a, entre 1993 et 2003, régulièrement augmenté, quatre en 1998, trois en 1999, huit en 2000, quatre en 2001, huit en 2002, dix en 2003 (pour la liste précise de ces projets, voir Muller, 2003). En plus de ces 30 dossiers traités par la commission flore, six l'ont été par l'« expert-délégué » de la commission et deux par le CP. Sur ces 38 cas au total, 6 avis ont été défavorables à la demande, les mesures de réductions et/ou de compensation ayant été jugées insuffisantes (Muller, 2003).

C'est donc d'abord par la pratique que s'est installée cette demande de dérogation pour les procédures d'aménagement du territoire. Les premières demandes n'ont pas manqué de susciter des débats au sein du CNPN quant aux suites à leur donner. Selon Serge Muller (2003, p.209), « *un refus catégorique de la commission de prendre en considération de telles demandes aurait conduit à des situations de blocage pouvant mener à des solutions extrêmes* », comme celle d'une absence de prise en compte des espèces protégées, ce qui en pratique était le cas dans les projets d'aménagement depuis 1976. La réalisation de grands aménagements impacte en effet nécessairement une ou plusieurs espèces protégées. Il est donc apparu plus intéressant à la commission « flore », « *d'accepter une certaine souplesse et donc la possibilité, pour des espèces pas trop rares, de transférer ou même de détruire des individus, à la condition que des mesures compensatoires substantielles soient proposées et mises en œuvre* ».

Notons qu'en dépit de la promulgation de la loi de 1976, qui introduisait dans son article 2 le principe d'évitement, de réduction et de compensation des impacts sur l'environnement et la nature d'un projet d'aménagement, ces principes n'étaient pas non plus appliqués. L'introduction de cette nouvelle procédure de dérogation offrait une nouvelle opportunité pour commencer à mettre en œuvre ce principe que l'on appelle aujourd'hui la séquence « Éviter, Réduire, Compenser ». La mise en œuvre de la compensation était d'ailleurs déjà l'un des chantiers du gouvernement de l'époque, comme l'illustre le propos de la ministre de l'Environnement de 1996, Corinne Lepage, devant les membres du CNPN :

> « *Un groupe de travail […] élabore actuellement un code de bonne conduite de telle sorte que les mesures compensatoires deviennent de véritables engagements juridiques* » Corinne Lepage, Ministre de l'Environnement, Séance du 25 janvier 1996[1957].

A partir du milieu des années 1990, la demande d'une dérogation à la protection des espèces s'inscrit donc peu à peu comme une pratique nécessaire aux aménageurs pour être autorisés à débuter les travaux, sans qu'une telle procédure ne soit véritablement encadrée par le droit.

Notons tout de même qu'un premier arrêté en date du 10 octobre 1996 ouvrait une première brèche en vue de l'élaboration d'une véritable procédure de dérogation à la protection des espèces de mammifères protégés autre qu'à des fins purement scientifiques[1958]. Cet ajout, inspiré des dispositions de la directive Habitats permettant de déroger à l'impact des espèces d'intérêt communautaire[1959]

[1957] Fonds 20070642/9, disponible aux Archives Nationales.

[1958] Arrêté du 10 octobre 1996 portant modification de l'arrêté du 17 avril 1981 modifié fixant les listes des mammifères protégés sur l'ensemble du territoire (J.O.R.F. du 12 octobre 1996, p.14980).

[1959] L'article 16 de la directive Habitats, adoptée par l'Union Européenne en 1992, stipulait en effet qu'« *À condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, les États membres peuvent déroger* » aux interdictions selon différentes conditions : « *a) dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ; b) pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres*

(voir plus haut), permettait de préciser les conditions selon lesquelles une dérogation à la stricte protection des espèces de mammifères protégés pouvait être donnée :

> « *Toutefois, à condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien dans un état de conservation favorable des populations concernées dans leur aire de répartition naturelle, une autorisation de capture ou de destruction de spécimens d'espèces mentionnées à l'alinéa précédent peut être accordée par arrêté conjoint des ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture, pris après avis du Conseil national de la protection de la nature, pour prévenir des dommages importants aux cultures ou au bétail, ou dans l'intérêt de la sécurité publique, ou pour assurer la conservation de l'espèce elle-même*. » Article 3 de l'arrêté du 10 octobre 1996 portant modification de l'arrêté du 17 avril 1981 modifié, fixant les listes des mammifères protégés sur l'ensemble du territoire

La décision de dérogation était donc donnée par les ministres de l'Environnement et de l'Agriculture, après avis du CNPN. Notons d'ores et déjà que cet avis n'est pas conforme et qu'il n'est donc pas obligatoirement suivi par l'autorité en charge de l'autorisation. Par ailleurs, aucune procédure de dérogation n'était prévue pour les autres espèces animales ou végétales en dehors des demandes destinées à des fins scientifiques. La déconcentration des décisions de dérogation à partir de 1999[1960] ne vint toujours pas combler ce vide juridique.

Le milieu des années 1990 correspond donc au lancement, notamment grâce à la jurisprudence des tribunaux et la législation européenne, de deux dispositifs de protection de la nature (i.e. demande de dérogation à la protection des espèces et séquence éviter, réduire, compenser) dont certains des éléments étaient déjà présents dans la loi de 1976. Cette relance va se faire au profit du CNPN qui va s'imposer comme l'instance d'experts la plus à même de fournir un avis sur ces dérogations d'espèces protégées à des fins d'aménagement.

Pour formuler ses avis, la commission « Flore » va, dès 2003, fournir ses premières recommandations pour l'instruction de ces dossiers de dérogation. Elle propose ainsi d'encadrer ces demandes avec notamment la précision, par l'aménageur, d'un certain nombre d'informations concernant les espèces impactées (i.e. identification de l'ensemble des espèces impactées, types de protection dont bénéficient les espèces, aires de distribution des espèces impactées, niveau de rareté de l'espèce et évolution récente de ses stations) en souhaitant des informations sur les aspects populationnels[1961] (i.e. pourcentage de la population ou de la surface occupée par la plante impactée par le projet). Ces recommandations donnent par ailleurs un certain nombre de définitions destinées à préciser les mesures de réduction et de compensation.

---

formes de propriété ; c) dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ; d) à des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes ; e) pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié par les autorités nationales compétentes de certains spécimens des espèces figurant à l'annexe IV. ».

[1960] En dehors d'une liste de 38 espèces animales protégées, les dérogations sont accordées par le préfet de département après avis du CNPN (voir l'arrêté du 22 décembre 1999 fixant les conditions de demande et d'instruction des autorisations exceptionnelles (d'opérations) portant sur des spécimens d'espèces protégées (J.O.R.F. du 31 décembre 1999, p.20153-20154) et la Circulaire DNP n° 00-02 du 15 février 2000).

[1961] Sans nous étendre sur cet aspect que nous aurons l'occasion d'évoquer plus loin, la dimension populationnelle tient compte de l'ampleur des impacts sur la population d'une espèce. La destruction de 100 individus d'une population donnée de 10 000 individus est considérée comme moins grave pour les processus écologiques et évolutifs que le même impact sur une population de 200 individus.

Les mesures réductrices sont définies comme une « *modification du projet permettant de diminuer (ou supprimer) l'impact sur la ou les espèces présentes* » (Muller, 2003, p.220). Ces mesures englobent donc, dans la définition qui en est donnée, les mesures que l'on qualifie aujourd'hui d'évitement et de réduction. Les mesures compensatoires sont définies comme des « *mesures permettant d'assurer la conservation ou la restauration d'autres populations de l'espèce et de son habitat, par acquisition foncière, mesures de gestion conservatoire et/ou de protection règlementaire* » (Muller, 2003, p.220). Des mesures d'accompagnement[1962] et de suivi de ces mesures[1963] sont également mentionnées.

Par la pratique et leurs recommandations, les membres du CNPN, et notamment les experts de la commission flore[1964], participent donc à la construction des dispositifs destinés à assurer la protection des espèces de faune et de flore, et par extension de leurs milieux, dans les procédures d'aménagement du territoire.

Cette procédure va peu à peu s'institutionnaliser au fur et à mesure des années 2000 et constituer peu à peu une des activités centrales du CNPN et des commissions faune et flore.

3.3. L'institutionnalisation progressive de la procédure de dérogation à la protection des espèces protégées pour les projets d'aménagement

Depuis la loi de 1976, et comme nous l'avons rappelé précédemment, l'alinéa 4 de l'article 4, codifié à partir de 2000 comme l'article L. 411-2 du code de l'environnement, ne prévoyait la délivrance de dérogations à la protection des espèces qu'« *à des fins scientifiques* »[1965]. La demande de dérogation à des fins d'aménagement n'avait donc pas de base juridique[1966] et l'application stricte du droit interdisait de porter atteinte aux espèces listées.

Cette situation évolue en 2005 lors des discussions parlementaires sur la loi d'orientation agricole. Pour étendre la procédure de dérogation à des fins autres que scientifiques et pour se conformer avec le droit européen, il est proposé par le rapporteur de la commission des affaires économiques saisie au fond[1967] dans le cadre des discussions sur le projet de loi d'orientation agricole de modifier l'article L. 411-2 du code de l'environnement pour y intégrer les principes de la directive Habitats :

> « *Le 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement est ainsi rédigé :*
> *"4° La délivrance de dérogation aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle :*

[1962] « *afin de garantir la pérennité de l'opération de protection mis en place, la commission souhaite généralement que celle-ci soit accompagnée par une protection règlementaire de type A.P.P.B*. » (Muller, 2003, p.220).

[1963] « *un suivi scientifique de l'opération sur une période d'une dizaine d'année, avec rendus intermédiaire au bout de 2 et 5 années, est habituellement souhaité par la commission* » (Muller, 2003, p.220).

[1964] Nous n'avons pas récolté d'éléments précis sur les demandes de dérogation à la protection des espèces dans le cadre des projets d'aménagement.

[1965] Alinéa 4 de l'article 4 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (J.O.R.F. du 13 juillet 1976, p.4203), qui devint en 1989 l'article L. 211-2 du code rural et en 2000 l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

[1966] Pour les espèces de mammifères, la procédure édictée dans l'arrêté de 1996 n'offrait pas une sureté juridique suffisante et ne concernait pas toutes les espèces protégées.

[1967] Le sénateur UMP de Gironde, Gérard César.

a) Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ;
b) Pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété ;
c) Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ;
d) À des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes ;
e) Pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié de certains spécimens." » amendement n°761, présenté par M. César, au nom de la commission des affaires économiques et adopté dans ces termes par le Sénat puis l'Assemblée Nationale[1968].

Cet amendement, adopté dans ces termes par le parlement et intégré à la loi de 2006 d'orientation agricole[1969], permettait, pour les projets d'aménagement, de déroger à l'impact aux espèces protégées dans « *l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique* ».

Notons que les débats parlementaires sur un texte à vocation agricole, ont exclusivement porté sur la possibilité de déroger à la protection stricte des espèces dites « nuisibles » et notamment du loup. Le vote d'un tel dispositif devait pour de nombreux députés permettre la mise en œuvre d'une plus forte « régulation » des carnivores :

« *M. Thierry Repentin [sénateur PS de Savoie] […] Tout d'abord, si l'amendement de la commission est adopté, monsieur le Ministre, quelle place accorderez-vous dans le décret aux principaux intéressés que sont les bergers ? L'amendement de M. Domeizel [un amendement concurrent à celui déposé] prévoit en effet que nous accordions aux bergers la possibilité de tirer en cas d'attaque.* »

« M. Jean-Paul Amoudry [sénateur centriste de Haute-Savoie] *Monsieur le rapporteur, j'aimerais que vous puissiez nous apporter quelques précisions sur votre amendement. La rédaction proposée a une connotation très environnementaliste ; pardonnez cette légère critique, mais il n'y est fait qu'une seule fois référence à l'élevage. Au-delà de ce constat, en quoi le régime mis en place par le décret sera-t-il vraiment différent des règles en vigueur ? […] Nous ne pouvons voter cet amendement que si le progrès est avéré.* » J.O.R.F. du 9 novembre 2005, p.6829.

Sur ce point, le ministre rassurera les sénateurs des circonscriptions concernées par les attaques de troupeaux en indiquant qu'un tel dispositif permettra bien d'autoriser les tirs de loups, ce qui était jusqu'alors à la limite de la légalité[1970] en l'absence d'une procédure bien définie :

« *M. Dominique Bussereau [ministre UMP de l'Agriculture] […] Des améliorations ont été apportées en 2005 puisqu'un certain nombre de tirs d'effarouchement et de tirs de défense ont*

[1968] J.O.R.F. du 9 novembre 2005, p.6825.
[1969] Article 86 de la loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole (J.O.R.F. du 6 janvier 2006, texte 2).
[1970] Rappelons que seul l'arrêté fixant la liste des espèces de mammifères protégées instituait une procédure de dérogation à la protection des espèces dans des cas autres que celui à des fins scientifiques, ce qui apparaissait en contradiction avec la loi qui n'autorisait alors de dérogation qu'à des fins scientifiques.

été autorisés. Un arrêté interministériel sera pris au cours du premier trimestre, sur la base des modifications qui auront été apportées au code de l'environnement. Cet arrêté fixera le nombre de loups qui pourront être prélevés, indépendamment des tirs de défense. » J.O.R.F. du 9 novembre 2005, p.6829

Notons que c'est donc à l'origine pour « réguler » les populations de carnivores qu'une dérogation fut introduite en matière d'impact aux espèces protégées. Cette procédure de dérogation permit en réalité d'encadrer de manière bien plus large l'ensemble des activités susceptibles d'affecter les espèces protégées, et notamment les travaux d'aménagement.

A partir de 2006 et de la promulgation de la loi d'orientation agricole[1971], les aménageurs, pour obtenir cette dérogation, devaient ainsi démontrer l'intérêt de leur projet pour la santé et la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris d'intérêts sociaux ou économiques. L'octroi de ces dérogations était par ailleurs soumis à deux conditions. Il ne doit pas exister de solution alternative et la dérogation ne doit pas nuire à l'état de conservation favorable de l'espèce. Un certain nombre de textes nationaux et européens sont venu encadrer cette demande de dérogation[1972] et préciser les notions comme celle de « *raison d'intérêt public majeur* »[1973].

Sans entrer dans le contenu de ces textes, notons simplement que le CNPN était obligatoirement saisi pour avis avant la décision d'autorisation de dérogation à la protection des espèces végétales et animales. Comme ont pu nous le confier deux anciens membres du CNPN, l'avis du conseil consistait alors à se prononcer uniquement sur l'aspect biologique de la demande et non sur les conditions requises pour l'obtention de la dérogation :

« *Avant on était essentiellement sur la dérogation espèces protégées, la séquence ERC. […] A l'époque, on estimait au niveau CNPN entier qu'on ne pouvait pas juger de la raison impérative d'intérêt public majeur, il y avait très peu de jurisprudence, il n'y avait pas de… Il n'y avait pas tellement de réflexions là-dessus*. » Entretien avec A, ancien membre du CNPN, 14 mai 2021.

« *Ce que je moi je défends […] c'est que ce n'est pas de notre compétence. On est des spécialistes en faune, en flore, en ce que tu veux, mais on ne peut pas évaluer l'intérêt général majeur*. » Entretien avec B, ancien membre du CNPN, 20 février 2020.

Il y a ici une volonté de distinguer l'expertise scientifique sur les impacts potentiels d'un projet d'aménagement, du jugement sur son utilité qui ne serait pas du ressort des naturalistes. Cette idée atteint néanmoins ses limites, comme nous le confiait le second interviewé. Les exigences étaient bien

---

[1971] Loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole (J.O.R.F. du 6 janvier 2006, texte 2).

[1972] Voir notamment le décret n°2007-15 du 4 janvier 2007 relatif aux espèces animales non domestiques ainsi qu'aux espèces végétales non cultivées et modifiant le code de l'environnement (J.O.R.F. du 5 janvier 2007, texte 27), l'arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées (J.O.R.F. du 19 avril 2007, texte 30) et la circulaire DNP/CFF n°2008-01 du 21 janvier 2008.

[1973] Commission Européenne, *Document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4, de la directive « Habitats ». Clarification des concepts de : solutions alternatives, raisons impératives d'intérêt public majeur, mesures compensatoires, cohérence globale*, janvier 2007. Le guide de la Commission Européenne, qui deviendra le document de référence dans les recours contentieux pour les États membres, considère que les « *"raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique" visent des situations où les plans ou projets envisagés se révèlent indispensables :*
– dans le cadre d'initiatives ou de politiques visant à protéger des valeurs fondamentales pour la population (santé, sécurité, environnement) ;
– dans le cadre de politiques fondamentales pour l'État et pour la société ;
– dans le cadre de la réalisation d'activités de nature économique ou sociale visant à accomplir des obligations spécifiques de service public. ».

susceptibles d'être adaptées en fonction des dossiers et de leurs justifications concernant cet « intérêt public majeur » :

> « *De temps en temps on en discute parce que nous sommes des personnes humaines et que nous n'avons pas toutes les mêmes perceptions […]. Ceci étant, comme quoi les choses ne sont pas simples, dans la balance toujours, on peut accepter, des atteintes sur des espèces plus importantes, lorsque vraiment il y a un intérêt pour la santé qui est indiscutable et que lorsque ce sont des intérêts privés et qu'on nous dit "tout de même c'est un intérêt public parce que ce sont des emplois", alors ça c'est toujours le critère qui est utilisé, à ce moment-là on peut être plus exigeant. Dans ma tête je prends ça en compte. Il y a des intérêts publics de santé en particulier, de sécurité, qui font qu'on accepte parfois qu'il peut y avoir des impacts sur des espèces. Lorsque c'est un intérêt public majeur qui n'est quand même pas très majeur, à ce moment-là on est plus exigeant par rapport à la démarche ERC.* » Entretien avec B, ancien membre du CNPN, 20 février 2020.

Ceci nous amène par ailleurs à nous intéresser aux procédures et aux pratiques pour traiter de ces demandes de dérogation.

3.4. Un changement d'organisation pour faire face à la charge de travail supplémentaire induite par les demandes de dérogation : des commissions qui prennent de plus en plus de poids dans l'organisation du CNPN

Comme on l'a vu, la possibilité de créer des commissions au sein du CNPN à partir de 1996 a entraîné une certaine spécialisation des tâches allouées aux différentes strates du CNPN. Petit à petit, le CP et le CNPN plénier se sont vus dessaisis d'un certain nombre des missions au profit des commissions. En dehors des trois commissions que nous avons présenté (Faune, Flore et Charte de Parcs Naturels Régionaux), est également créée en 2005 une commission « aires protégées » pour assurer les missions anciennement dévolues au CP et au CNPN.

Comme nous l'a confié un ancien membre du CNPN, à la veille de sa réforme, le plénier se réunissait une fois par trimestre, principalement pour discuter des évolutions législatives et règlementaires :

> « *Le plénier il y avait les arrêtés ministériels, il y avait les discussions des nouvelles réformes, des textes d'application, voilà ça c'est du domaine du plénier.* » Entretien avec A, ancien président de la commission « Faune », 14 mai 2021.

Il n'était consulté sur les projets de réserves, de parcs nationaux, de parcs naturels régionaux ou sur les demandes de dérogation à la protection des espèces que sur les dossiers considérés comme trop importants par les différentes commissions pour être instruits uniquement par les membres de ces dernières.

Le rythme des réunions du CNPN et du CP est donc revu à la baisse comparée aux années que nous avons étudiées dans les chapitres précédents au profit de la réunion de sous-commissions ayant délégation du CNPN pour émettre les avis. Compte-tenu du nombre croissant de dossiers à traiter, une organisation plus souple que celle nécessitant la réunion de l'ensemble des membres du CNPN s'est imposée.

Une telle organisation était notamment nécessaire pour absorber la nouvelle charge de travail en matière de dérogation à la protection des espèces. Comme le montrent les bilans que nous avons pu consulter de la commission « Flore » sur la période 2010 – 2016, les demandes de dérogation à la protection des espèces dans le cadre des projets d'aménagement ont augmenté de façon très significative – de quelques dossiers au début des années 2000 à 94 demandes de dérogation à la

protection des espèces dans le cadre d'aménagement –. Comme nous le confiait un ancien membre de la commission « Faune », ces dossiers représentaient d'ailleurs l'essentiel de l'activité de ces deux commissions qui fonctionnaient de manière analogue :

> « *[les commissions] faune et flore c'était essentiellement des dérogations espèces protégées qu'on avait… Les demandes de dérogations pour les espèces protégées soit pour des raisons scientifiques, enfin dites scientifiques, soit pour des raisons… Enfin pour des aménagements*. » Entretien avec A, ancien président de la commission « Faune », 14 mai 2021.

La baisse constatée en 2016 dans le nombre de dossiers traités par la commission « Flore » – de 142 dossiers scientifiques et d'aménagement en 2015 à 94 dossiers d'aménagement en 2016 – est la conséquence d'un premier transfert des dérogations pour des fins scientifiques aux CSRPN[1974], qui préfigure une première étape de « régionalisation » de certaines décisions du CNPN (voir plus bas). Cette baisse semble avoir été encore plus importante en ce qui concerne les espèces animales, comme nous l'a confirmé un ancien président de la commission « Faune » :

> « *Il y avait eu déjà un transfert en 2015. Il y a eu une modification de liste qui faisait que… Il y a eu un gros transfert des dérogations espèces protégées pour notamment les problèmes d'effarouchement, destruction. Les goélands, les buses variables, les captures pour fauconnerie, euh… Tout ce qui concernait les espèces, les cormorans. Tout ce qui concernait les espèces on va dire plus ordinaires, sont passées au CSRPN. Les dérogations espèces dites à titre scientifique ont été transférées en 2015. Je me souviens, j'étais président de la commission faune en 2014, je me tapais… 1100 dérogations espèces protégées, les grenouilles rousses en Franche-Comté… Enfin bref… Tous les cas, là, je me tapais énormément de choses. Et puis c'est passé de 1100 à 100. Et donc les 1000 ils ont été transférés au CSRPN*. » Entretien avec A, ancien président de la commission « Faune », 14 mai 2021.

Le nombre de dossiers restait néanmoins encore trop important pour être traités individuellement en séance, au rythme d'une séance par mois des commissions :

> « *Ne passait en commission… Il y avait des rapporteurs quand le dossier ne passait pas en commission parce qu'il y avait plus de dossiers… A l'époque il y avait 100 à 200 dossiers. En commission on en voyait peut-être trois à tout casser. Donc en fait… On en voyait une vingtaine par an, et il n'y avait pas de rapporteurs. En séance plénière de la commission faune, le pétitionnaire était invité, présentait son dossier et en fait il y avait des questions des membres et puis on délibérait. Ça prenait une heure et quart quoi, une heure et demi, par dossier*. » Entretien avec A, ancien président de la commission « Faune », 14 mai 2021.

Compte-tenu des délais de traitement des dossiers qui était au maximum de trois mois, il pouvait ainsi, conformément au règlement intérieur du CNPN, être fait appel à un expert-délégué chargé d'élaborer

[1974] Rappelons que les Conseils Scientifiques Régionaux du Patrimoine Naturel ont été créés officiellement par la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (J.O.R.F. du 28 février 2002, texte 1). Impliqué dans la procédure de création des réserves naturelles régionales, chaque CSRPN pouvait être « *saisi pour avis par le préfet de région ou le président du conseil régional sur toute question relative à l'inventaire et à la conservation du patrimoine naturel* » (Article 109 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité). Les missions des CSRPN se sont ensuite élargis, notamment à l'élaboration des listes régionales d'espèces protégées ou à toutes les questions relatives à la gestion du réseau Natura 2000 (voir décret n°2004-292 du 26 mars 2004 relatif au conseil scientifique régional du patrimoine naturel et modifiant le code de l'environnement, J.O.R.F. du 28 mars 2004, texte 32 ; décret n° 2015-1201 du 29 septembre 2015 relatif aux dérogations aux mesures de protection de la faune et de la flore et aux conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel, J.O.R.F. du 1 octobre 2015, texte 8).

l'avis concernant la demande de dérogation à la protection des espèces. Ce choix était fait par le président de la Commission qui, exceptionnellement, et en fonction de la complexité du dossier, pouvait aussi faire passer les demandes de dérogation devant le CP[1975] ou le CNPN réunit en plénier[1976].

Comme nous le verrons dans la suite, cette organisation n'a pas fondamentalement changé après la réforme du CNPN de 2016.

Conclusion : Des responsabilités croissantes et des pratiques qui précèdent la législation

Comme nous avons pu le voir tout au long de cette section qui visait à résumer rapidement les responsabilités du CNPN et ses évolutions en matière d'organisation, cette instance a connu deux tournants majeurs depuis 1976.

Le premier tournant coïncide avec une période favorable au ministère de l'Environnement et plus généralement à la politique publique en la matière (sur ce point, voir Lacroix et Zaccaï, 2010). L'accroissement des responsabilités du CNPN et sa réforme au milieu des années 1990 nous semble être une conséquence de ce renforcement. Il apparaît en effet comme une instance centrale d'expertise en matière de protection de la nature qu'il faut renforcer, tant en matière d'organisation qu'en matière de missions.

Le second tournant provient lui d'une conjonction de facteurs qui va permettre au CNPN de devenir une instance incontournable des politiques d'aménagement du territoire. La jurisprudence en matière d'impact aux espèces protégées et la législation européenne va profiter à l'intégration du CNPN dans les procédures destinées à autoriser la réalisation des projets d'aménagement. Les membres se saisirent en effet de cette opportunité pour évaluer les impacts des projets sur les espèces protégées et élaborer des avis quant aux mesures à prendre pour limiter et compenser ces impacts. Un tel rôle va peu à peu se renforcer au fur et à mesure de l'institutionnalisation de la procédure de dérogation et devenir une des missions centrales du CNPN qui méritera que l'on s'y attarde dans la partie suivante.

C'est entre autres à cette dernière mission que nous allons nous intéresser dans la prochaine partie. Nous verrons que le renforcement des exigences en matière de dérogation aux espèces protégées et plus généralement de conservation de la biodiversité, va se faire concomitamment avec une réforme de l'organisation du CNPN dont nous essaierons de discuter les conséquences.

Section 2 : Le CNPN, une institution qui dérange ?

Comme nous allons le voir dans la suite, les avis émis par le CNPN sur les dérogations à la protection des espèces constituent aujourd'hui une activité majeure du conseil. Mission qui n'existait pas juridiquement avant 2006, l'ensemble des projets d'aménagement, y compris ceux qui ne sont pas soumis à étude d'impact, sont susceptibles de demander une dérogation en cas de destruction ou de déplacement d'une espèce protégée.

[1975] Ce fut par exemple le cas pour le dossier de demande de dérogation concernant le port de Bastia (Compte rendu d'activité de la commission Flore du CNPN en 2012, janvier 2013).

[1976] Ce fut par exemple le cas pour le dossier de demande de dérogation concernant la route du littoral de la Réunion (Compte rendu d'activité de la commission Flore du CNPN en 2013, janvier 2014).

Dans un contexte conflictuel autour des grands projets d'aménagement, nommé par leurs opposants les « Grands Projets Inutiles et Imposés », les avis du CNPN concernant les dérogations à la protection des espèces pour ces projets peuvent constituer un élément supplémentaire pour s'opposer à leur réalisation. Ces avis cristallisent ainsi l'attention de différents acteurs et font du CNPN à la fois une instance clé pour intégrer les préoccupations naturalistes dans la conduite des projets d'aménagement, mais aussi susceptible d'être soumise à diverses pressions.

En parallèle, la dynamique de création des espaces protégés est relancée. Entre 2002 et 2011, le taux moyen de nouvelles réserves naturelles nationales était de 1,5 création par an, loin du taux de création entre 1976 et 2002 (3,7). Si un tel résultat peut être la conséquence de la réforme de 2002 autorisant les régions à créer des réserves naturelles régionales, toujours est-il qu'une Stratégie de Création des Aires Protégées, résultat des discussions du Grenelle de l'Environnement, est adoptée en 2011 et prévoyait de placer sous « protection forte »[1977] 2 % du territoire d'ici à 2020. Par ailleurs, le gouvernement avait aussi annoncé, à la suite du Grenelle, la création prochaine de trois nouveaux parcs nationaux. Le CNPN était donc amené à apporter son expertise pour mettre en œuvre de tels objectifs.

C'est dans ce contexte, où le CNPN est amené à jouer un rôle central dans la mise en œuvre de la politique de protection de la nature, que des questions autour de sa réforme commence à se poser. Nous verrons dans la première partie que ces réflexions aboutissent finalement à une réforme du CNPN établie dans le cadre de la loi de 2016 relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Dans une seconde partie, nous essaierons de déterminer les évolutions induites par cette réforme sur l'activité du CNPN. Au-delà d'une modification de sa composition, la loi de 2016 a aussi renforcé les exigences en matière de protection de la biodiversité. De tels changements conduisirent à une augmentation de la proportion d'avis négatifs formulés par le CNPN concernant les demandes de dérogation.

C'est peu de temps après la loi de 2016, et dans un contexte de modification de l'évaluation environnementale, qu'est de nouveau posée la question de réformer l'activité du CNPN. Lancée en 2019, l'idée de cette réforme est de régionaliser les avis rendus par le CNPN sur les dérogations d'impact sur les espèces protégées des projets d'aménagement. Compte-tenu de l'enjeu clé que représente l'élaboration de ces avis, la réforme a suscité une importante levée de bouclier de la part des membres du CNPN qui parvinrent, par leur mobilisation, à limiter la proportion d'avis finalement déconcentrés. C'est à cette réforme que nous nous intéresserons dans la troisième et dernière partie de cette section.

1. La réforme de la gouvernance en matière de biodiversité : quelle place pour le CNPN ?

La question de la gouvernance en matière de biodiversité fait l'objet d'un certain nombre de discussions depuis le Grenelle de l'Environnement de 2007. L'une des mesures proposées par le groupe de travail intitulé « Préserver la biodiversité et les ressources naturelles » visait à « *organiser l'action en faveur de la biodiversité* » et proposait « *la création d'une organisation nationale et cohérente de la*

[1977] La protection forte correspond à une protection règlementaire. Une telle protection intègre cinq instruments différents (i.e. réserves naturelles nationales, réserves naturelles régionales, cœurs de parcs nationaux, réserves biologiques et arrêtés de protection de biotope).

biodiversité »[1978]. Une telle mesure visait à la fois l'étude de l'opportunité d'un rapprochement des opérateurs existants en matière de biodiversité dans une agence commune (voir Section 2) mais aussi une meilleure articulation des instances d'expertise sur les politiques de conservation de la biodiversité.

Ces recommandations conduisent à la commande, par le ministère de l'Environnement, de plusieurs rapports destinés à réfléchir aux formes que pourraient prendre cette nouvelle organisation en matière d'expertise scientifique et technique sur la biodiversité[1979].

Dans le premier rapport[1980], la modification majeure consistait à transformer la présidence du CNPN, toujours assurée par le ministre de l'Environnement, pour assurer une certaine forme d'indépendance et clarifier les rôles entre le ministère et l'instance de consultation que constitue le CNPN. Il était d'autre part souhaité un renforcement des liens entre le CNPN et les Conseils Scientifiques Régionaux du Patrimoine Naturel (voir note de bas de page 1973, p.701).

Le second rapport[1981], qui ne fait que mentionner les missions dévolues au CNPN, considère pour sa part que le modèle français d'organisation de l'expertise pâtit surtout de la faiblesse des recherches scientifiques et des données en matière de biodiversité. Il ne fait que mentionner l'existence du CNPN en précisant que sa vocation n'est pas « *exclusivement scientifique* » et ne fournit aucune piste de réforme le concernant.

Le troisième rapport[1982] propose une réforme des institutions de consultation à l'échelle nationale avec la création d'un « Comité National de la Biodiversité » dont la composition serait calquée sur le modèle de la gouvernance à 5 du Grenelle de l'Environnement (i.e. élus locaux, représentants de l'administration, syndicats de salariés, d'employeurs, et associations de protection de l'environnement) pour émettre des avis sur les orientations stratégiques et les textes législatifs et règlementaires en matière de biodiversité. Il serait appuyé par une nouvelle instance nationale scientifique, le « conseil scientifique et technique de la biodiversité », chargé d'éclairer les avis du Comité National et de répondre aux sollicitations du ministre. Ce dernier serait par ailleurs doté de « formations spécialisées "Faune" et "Flore" » pour « *rendre des avis sur les dossiers individuels de demande de dérogation à la protection stricte des espèces* »

Il est intéressant de noter qu'en dépit de cette mission dévolue au CNPN, ce dernier n'est même pas cité dans ce rapport lorsque le rapporteur décrit le dispositif existant en matière de gouvernance de la biodiversité. La composition plurielle du CNPN (i.e. membres de droit représentants divers intérêts et membres nommés) semble l'invisibiliser comme instance d'expertise alors que nombre de ses membres nommés sont aussi scientifiques ou naturalistes et réalisent le rapportage de la plupart des dossiers.

[1978] Rapport du groupe 2 du Grenelle de l'Environnement – Préserver la biodiversité et les ressources naturelles, septembre 2007, p.19.

[1979] Lefeuvre, Jean-Claude ; Vial, Jean-Claude (2009), « Mission de réflexion sur l'évolution éventuelle du fonctionnement du Conseil National de Protection de la Nature », Ministère de l'écologie ; Le Maho, Yvon ; Boucher, Julien (2011), « Mission de réflexion sur l'organisation française en matière d'expertise sur la biodiversité », Ministère de l'écologie, 21 p. ; Schmitt, Dominique (2012), « La gouvernance en matière de biodiversité », Ministère de l'écologie, 18 p.

[1980] Lefeuvre, Jean-Claude ; Vial, Jean-Claude (2009), « Mission de réflexion sur l'évolution éventuelle du fonctionnement du Conseil National de Protection de la Nature », Ministère de l'écologie.

[1981] Le Maho, Yvon ; Boucher, Julien (2011), « Mission de réflexion sur l'organisation française en matière d'expertise sur la biodiversité », Ministère de l'écologie, 21 p.

[1982] Schmitt, Dominique (2012), « La gouvernance en matière de biodiversité », Ministère de l'écologie, 18 p.

Par ailleurs, nombre des missions dévolues au CNPN (e.g. consultation sur les réserves naturelles, les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux) ne sont même pas mentionnées. L'existence de ce rapport fit craindre aux membres du CNPN une suppression pure et simple du conseil. Ces derniers dénonceront la « disparition programmée » du CNPN, la perte d'une partie de ses compétences dans le nouveau conseil scientifique et technique et se défendirent publiquement de l'intérêt de leurs missions :

> « *Ce que nous déplorons c'est la perte totale du savoir-faire technique du CNPN et, avec lui, la disparition d'un des remparts aidant à protéger la biodiversité contre les exactions auxquelles elle est soumise. Nous savons certes que ce CNPN indispose certains destructeurs de la nature mais force est de reconnaître que, en même temps, ses avis, même lorsqu'ils ne sont pas suivis, constituent toujours un enseignement permanent de protection de la nature auprès des organismes chargés de l'aménagement du territoire et les fait progresser contre vents et marées ainsi qu'en témoigne l'évolution de la qualité des dossiers qui sont présentés au CNPN* » (Lefeuvre *et al.*, 2012, p.3)

L'image du rempart contre les destructions causées à la nature du CNPN de la citation précédente est une métaphore que nous avons croisée à plusieurs reprises dans les entretiens que nous avons pu mener, comme l'illustre le propos suivant :

> « *Le CNPN est probablement la plus vieille instance qui gravite au ministère, et finalement, pour certains, c'est vraiment le graal. Le CNPN c'est… À tort ou à raison… C'est vraiment l'Instance, quoi… Ce n'est pas n'importe quoi le CNPN. […] En tout cas pour les protecteurs de la nature, c'est devenu… […] c'est aussi parfois le dernier rempart à… Quelque chose qui risque de se passer et qui n'est pas bon pour la biodiversité, pour la nature. Et c'est vrai que les protecteurs de la nature comptent sur l'avis du CNPN. […] De toute façon le CNPN a toujours été considéré comme un repaire d'écolos.* » Entretien avec une ancienne fonctionnaire du ministère de l'Environnement

Ses relations avec les organismes de protection de la nature et sa capacité, du fait de son rôle dans l'évaluation des dossiers de dérogation aux espèces protégées, de peser sur le sort des projets d'aménagement, font donc du CNPN une instance singulière dans sa capacité à donner leur place aux enjeux liés à protection de la nature.

Dès lors, sa réforme constitue un enjeu stratégique, notamment pour certains acteurs qui, comme on a pu le voir dans le Chapitre 7, considèrent les mesures de protection de l'environnement comme trop contraignantes. C'est bien ce qui semble se jouer dans ces projets qui se succèdent de 2009 à 2012 et qui pour certains d'entre eux semblent mettre en cause l'existence du CNPN.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, ce dispositif des espèces protégées constitue, pour reprendre les termes d'un ancien directeur de la protection de la nature, la « bombe atomique » seule arme tangible de l'arsenal de la politique de protection de la nature. Au-delà de l'expertise fournie dans l'amélioration des projets, les avis du CNPN peuvent en effet être utilisés devant les tribunaux pour contester les projets d'aménagement. La responsabilité de ces avis et la légitimité des experts amenés à se prononcer constituent donc un enjeu stratégique clé pour la prise en compte des espèces protégées dans les procédures d'aménagement.

C'est probablement pour cette raison que le CNPN fait, à partir des années 2010, l'objet d'un certain nombre de critiques de la part des aménageurs. Ces derniers déplorèrent des avis considérés comme insuffisamment étayés, pointant un degré d'exigence trop élevé en décalage avec la réalité du terrain, et trop souvent défavorables (sur ce point, voir Blatrix et Reix, 2020).

Au-delà des aménageurs, un ancien membre de droit du CNPN représentant une association de protection de la nature nous confiait que sur certains dossiers les avis défavorables émis par ce dernier « rempart » étaient susceptibles, notamment dans le cas des tirs de loups, de gêner certaines décisions politiques :

> « *C'est-à-dire que la majorité des avis défavorables du CNPN qui ont été rendus, le ministère n'en a pas tenu compte. Maintenant ça les embêtait au ministère les avis défavorables. Parce que par rapport à un contentieux après devant le tribunal, le juge, lui, il le voit l'avis défavorable et il va demander au décideur public pourquoi vous n'avez pas pris en compte cet avis, pourquoi dans votre décision on ne retrouve pas le motif, la motivation qui fait que vous vous êtes assis sur cet avis défavorable qui était largement motivé […].* » Entretien avec C, ancien membre du CNPN, 8 juin 2017.

En raison de la répercussion juridique possible des avis du CNPN sur un certain nombre de dossiers parfois conflictuels, la réforme de ce dernier « rempart » était suivi de près par bon nombre d'acteurs.

Cette situation de suspicion et d'incertitudes quant aux réelles motivations derrière une telle réforme est par ailleurs aggravée par le contexte des années 2010, marqué par la crise économique et financière de 2008 et par un certain recul des problématiques environnementales depuis le Grenelle, symbolisé par les propos tenus par Nicolas Sarkozy en 2010[1983].

L'alternance politique de 2012 ne met pas fin à ces réflexions sur la gouvernance de la biodiversité et de l'expertise en la matière. Au contraire, cette dernière est finalement conduite dans le cadre du projet de loi relatif à la conservation de la biodiversité élaboré par le nouveau gouvernement socialiste. Ce projet de loi reprend d'ailleurs un certain nombre de dispositions présentes dans les différents rapports.

Sans nous attarder sur les débats parlementaires qui n'ont que très partiellement traité des enjeux de la réforme du CNPN, intéressons-nous directement au contenu du chapitre relatif à la « Gouvernance de la Biodiversité » de la loi promulguée en 2016[1984] et au décret d'application précisant le fonctionnement et la composition du nouveau CNPN[1985].

2. Les modifications apportées par la loi relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages : entre modification de la composition du CNPN et renforcement des critères pour juger de la qualité des dossiers de demande de dérogation

2.1. La création d'une « véritable instance d'expertise scientifique et technique » : gain ou perte d'indépendance ?

L'objectif premier de la réforme de 2016 en ce qui concerne la gouvernance de la biodiversité était de clarifier les rôles des différentes instances de consultation en matière de biodiversité et de simplifier le paysage institutionnel. Ceci conduit notamment à la création du Comité National de la Biodiversité

[1983] L'environnement, « ça commence à bien faire », phrase prononcée lors d'une table ronde organisée au salon de l'agriculture 2010.

[1984] Chapitre II (article 13 à 19) de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (J.O.R.F. du 9 août 2016, texte 2).

[1985] Décret n°2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature (J.O.R.F. du 18 mars 2017, texte 3).

(CNB) et à la réforme du CNPN pour en faire « *une véritable instance d'expertise scientifique et technique* »[1986].

Présenté comme le « parlement de la biodiversité », du fait de sa composition réunissant neuf collèges[1987], le CNB est créé dans une logique de simplification du paysage institutionnel en matière de biodiversité. Sa création est en effet issue de la fusion de différents comités consultatifs déjà existants et traitant de différents enjeux concernant la conservation de la biodiversité (e.g. Comité national de suivi Natura 2000, Comité national Trame Verte et Bleue, Comité de révision de la SNB). Consulté par le gouvernement sur tout sujet relatif à a biodiversité, il est chargé de se prononcer sur les « *questions stratégiques liées à la biodiversité* »[1988] (e.g. Stratégies de création des aires protégées, orientations stratégiques de l'Office Français de la Biodiversité).

De son côté, la composition du CNPN est remaniée pour n'intégrer que des membres nommés *intuitu personae*, c'est-à-dire pour leurs compétences. L'ensemble des représentants de l'État, des associations de protection de la nature ou des usagers (sylviculture, agriculture, chasse), sont ainsi amenés à se prononcer au sein du CNB et ne participent plus aux avis rendus par le CNPN.

Selon le décret d'application de la réforme du CNPN induite par la loi de 2016[1989], les membres nommés se trouvent répartis en trois collèges de dix membres chacun : (i) un collège d'expertise en matière de recherche et d'enseignement sur la biodiversité, (ii) un collège d'expertise en matière de gestion et de restauration des espaces naturels et (iii) un collège d'expertise en matière de connaissance, de veille et d'observation de la biodiversité. Le président est par ailleurs élu parmi ces trente experts, ce qui constitue une modification majeure en comparaison du fonctionnement du CNPN depuis sa création, toujours présidé par son ministre de tutelle, qui était quasi-systématiquement représenté par le directeur de l'Administration en charge de la protection de la nature.

En ce qui concerne cette composition, la loi précise par ailleurs qu'elle doit concourir « *à une représentation équilibrée des femmes et des hommes, d'une part, et à une représentation équilibrée des sciences du vivant et des sciences humaines, d'autre part* »[1990], ce qui était loin d'être le cas avant la réforme.

Cette réforme ne fut pas nécessairement bien perçue par les associations de protection de l'environnement qui se trouvèrent exclues de la prise d'un certain nombre de décisions, et notamment de celles concernant les dérogations aux espèces protégées. Certains représentants des associations de protection de la nature y voient alors un moyen pour le ministère d'obtenir plus facilement des avis favorables :

> « *La nouvelle composition, moi, on l'a vraiment vécu comme ça au CNPN. Comme le ministère en avait marre de devoir passer du temps à justifier ses trucs devant le CNPN et d'avoir des avis*

[1986] Etude d'impact du projet de loi relatif à la biodiversité, mars 2014, p.26.

[1987] Il réunit entre 120 et 150 personnes représentants respectivement des collectivités territoriales et de leurs groupements, des établissements publics nationaux, des organismes socio-professionnels, des propriétaires fonciers, des usagers de la nature garant du bon état écologique des milieux, d'associations, organismes ou fondations œuvrant pour la préservation de la biodiversité, de gestionnaires d'espaces naturels, de scientifiques ou représentants d'organismes de recherche et de personnalités qualifiées.

[1988] Article L134-1 du code de l'environnement. Les avis rendus sont disponibles en ligne (http://www.avis-biodiversite.developpement-durable.gouv.fr/ses-avis-r53.html, consulté le 23 octobre 2021).

[1989] Décret n° 2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature, J.O.R.F. du 18 mars 2017, texte 3.

[1990] Article 14 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (J.O.R.F. du 9 août 2016, texte 2).

défavorables, ils ont modifié la composition du CNPN pour en faire une commission dans laquelle c'est le ministre, tout seul, qui décide qui il désigne. » Entretien avec C, ancien membre du CNPN, 8 juin 2017.

Les membres étant désormais nommés par le Ministre, ils y voyaient un moyen pour le gouvernement de mieux contrôler la composition du CNPN et ainsi d'obtenir des avis favorables :

« *Et du coup et si on a une commission comme le CNPN qui est très verrouillée, c'est-à-dire si c'est le ministère qui décide qui est dans cette commission, on aura beaucoup plus facilement des avis favorables et donc on aura moins à se justifier de ne pas les écouter*. » Entretien avec un ancien membre de droit du CNPN. » Entretien avec C, ancien membre du CNPN, 8 juin 2017.

Les associations de protection de l'environnement craignent ainsi une perte d'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique par rapport à l'ancien CNPN dont la composition établie par le droit assurait jusque-là, pour ce représentant, une garantie de l'indépendance des avis :

« *Si on a un CNPN ou une commission qui est beaucoup plus libre, c'est-à-dire qui ait son fonctionnement et sa composition qui est dictée par le droit et pas par la volonté d'un ministre, ce qui était le cas du CNPN avant, puisque dans la composition du CNPN avant on disait, il y a tant de responsables associatifs qui sont proposés par les associations, il y a le directeur de l'ONCFS, le directeur de l'ONEMA, les directeurs des parcs nationaux, c'est quelque chose d'objectif, vous êtes au CNPN parce que vous êtes responsables d'un parc national, pas parce que vous êtes le copain du ministre. Tant qu'on avait cette composition-là, on avait une relative indépendance du CNPN par rapport au décideur et au ministère, et au ministre et du coup on pouvait se permettre de faire des avis défavorables*. » Entretien avec C, ancien membre du CNPN, 8 juin 2017.

Certains s'inquiètent ainsi du devenir de cette institution qui représente, comme nous l'avons vu, un dernier « rempart » aux atteintes à la biodiversité :

« *Au moment où ce nouveau CNPN s'est construit, j'étais un petit peu inquiète en me disant mais finalement, le groupe des protecteurs de la nature va finalement se… Parce qu'il y a quand même évidemment dans ce CNPN des gens convaincus, et finalement il va se trouver un peu dilué. Et j'avais des craintes.* » Entretien avec D, membre du CNPN et ancien fonctionnaire du ministère de l'Environnement.

D'un autre côté, la réforme pouvait aussi permettre de limiter les jeux et alliances possibles entre les différents représentants d'organismes qui avaient bien souvent leurs consignes de vote sur un certain nombre de dossiers :

« *Ça a permis beaucoup plus de libertés au… D'expression au CNPN […]. De fait, c'est sûr, si vous remplacez les deux tiers de représentants d'administration et de représentants de l'administration publique qui composaient le CNPN avant, il est évident que vous avez des experts qui sont tous complètement indépendants. […] C'est vrai qu'on avait… L'administration avait des alliés. Parce que en clair, voilà. S'il avait un dossier difficile à faire passer, il allait parler à ses collègues du ministère de l'agriculture, de l'ONCFS, des établissements publics, pour leur dire : voilà on aimerait bien une voix pour. Alors que là, il n'y a plus… C'est des échanges entre collègues, il n'y a plus… Je dirais… L'administration n'a plus à jouer son rôle de convaincre les établissements publics et les autres ministères. Voilà, il vient au CNPN en espérant que l'avis sera favorable. Sur un sujet difficile, c'est vrai qu'il y avait un jeu de rôle qui consistait pour l'administration à aller parler avec tous ceux qui pouvaient être influençables entre*

guillemets. » Entretien avec D, membre du CNPN et ancien fonctionnaire du ministère de l'Environnement.

En pratique, et comme nous aurons l'occasion de le voir en particulier pour les dérogations à la protection des espèces, il semble que les avis se sont finalement révélés être plus exigeants. Comme l'explique ce membre du CNPN, la liberté supplémentaire accordée aux membres du CNPN aurait aussi permis de formuler des avis plus tranchés sur certaines questions comme la gestion des prédateurs :

> « *Sur le tir des loups, je pense qu'on n'aurait jamais eu un avis défavorable à l'unanimité avec l'ancien CNPN. Parce que l'administration et les établissements publics au pire aurait voté pour, voire se seraient abstenus. Mais des avis aussi tranchés… Evidemment c'est lié au fait que c'est un réseau d'experts complètement indépendant des pressions… Des pressions ou du rôle de représentant… le ministère de l'agriculture, comme c'est lui qui cosigne l'arrêté du tir du loup, il va voter pour. Jamais il ne va voter contre un arrêté qu'il défend. C'est ça qui a changé aussi. Les avis peuvent être beaucoup plus tranchés*. » Entretien avec D, membre du CNPN et ancien fonctionnaire du ministère de l'Environnement.

Même s'il est encore tôt pour conclure sur ce point, il semble à ce jour que les craintes formulées quant à l'indépendance des membres du CNPN nommés par le ministre ne se soient pas vérifiées en pratique.

Un certain nombre de membres de l'ancien CNPN ont d'ailleurs été renouvelés au sein du nouveau CNPN, et notamment au niveau des postes de responsabilité. Serge Muller, l'actuel président du CNPN, est nommé membre du CNPN en 1986 et a occupé diverses responsabilités dans l'ancien CNPN, et notamment celle de président de l'ancienne commission « Flore ». Michel Métais, l'actuel président de la nouvelle commission « *espèces et communautés biologiques* », est membre de droit du CNPN, représentant la LPO, depuis 2011 et membre de l'ancienne commission « Faune ». Roger Estève, l'actuel président de la commission « espaces protégés », est membre de droit du CNPN depuis 1996, représentant Réserve Naturelle de France puis le Conservatoire du littoral et a été président de l'ancienne commission « aires protégées » durant cinq ans.

Les postes de présidents des commissions et du CNPN sont donc aujourd'hui occupés par des « historiques » du CNPN qui ont connu l'ancien fonctionnement du conseil. Cette situation explique probablement une forme de continuité dans l'organisation et les pratiques des membres du CNPN.

2.2. La continuité dans le changement : des missions et une organisation comparable

2.2.1. Une organisation du CNPN et des missions analogues

Pour formuler un avis sur l'ensemble des dossiers qui lui sont soumis, le CNPN s'est en effet appuyé sur une organisation analogue à celle qui existait avant la réforme de 2016. En dehors de la suppression du CP, qui existait depuis la création du CNPN en 1946, et qui fut motivée par une certaine redondance dans le traitement des dossiers[1991], l'actuel CNPN se réunit toujours en séance plénière ou par commission.

En matière de missions, le CNPN reste « *consulté sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret concernant ses domaines de compétence* »[1992]. En ce qui concerne les affaires plus courantes, le

[1991] « *Il [le CP] faisait finalement un peu double emploi avec… En fait un dossier pouvait passer en commission espèce, en comité permanent et au CNPN, donc tout ça… Il y a eu une sorte de simplification administrative qui quand même était plutôt souhaitable*. » Entretien avec D, membre du CNPN et ancien fonctionnaire du ministère de l'Environnement.

[1992] Article 14 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (J.O.R.F. du 9 août 2016, texte 2).

CNPN traite toujours des dossiers de création et de gestion des réserves naturelles et des parcs nationaux ainsi que les chartes des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux. Concernant les espaces protégés, les seuls dossiers nouveaux sur lesquels le CNPN doit désormais donner un avis sont ceux liés à la création des réserves biologiques dont le cadre légal a été précisé par la loi de reconquête de la biodiversité[1993]. La loi de 2016 vient en effet combler un vide juridique concernant ces réserves jusqu'alors encadrées par deux conventions sans portée normative. Nous verrons d'ailleurs que ces dossiers constituent désormais, en nombre, la majorité des dossiers d'espaces protégés à traiter par le CNPN. Il se prononce par ailleurs toujours sur les aspects liés aux espèces protégées (e.g. plans nationaux d'actions visant la protection et la gestion de certaines espèces animales ou végétales, révision des listes nationales d'espèces protégées), et notamment la formulation des avis concernant les dérogations à la protection des espèces sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir dans la partie suivante.

La plupart de ces dossiers sont traités par deux commissions, celle des « espaces protégés » et celle des « espèces et communautés biologiques ». Toutes deux composées de vingt membres parmi les membres du CNPN et de leurs suppléants, les présidents et vice-présidents ont délégation du CNPN pour établir leurs avis. Nous préciserons rapidement dans la suite l'activité de ces commissions.

En ce qui concerne le partage des dossiers entre le CNPN plénier et la commission, c'est le bureau du CNPN – président, vice-président et secrétaire du CNPN plénier et présidents et vice-présidents des commissions – qui, conformément à l'article 2 du règlement intérieur, détermine les dossiers qui doivent être traités en plénier ou en commission :

> « *C'est le bureau qui juge de ça. Le bureau du CNPN qui est composé des présidents et vice-présidents des secrétaires des pléniers et des présidents et vice-présidents des commissions. […] Et ça fait 7/8 personnes. […] C'est le bureau qui décide de ce qui est... C'est pas la DEB*[1994]*, c'est nous qui décidons de ce qu'on passe en plénier ce sont les très gros dossiers, en gros le littoral de la réunion, des dossiers très polémiques. Et les gros dossiers ça passe en commission mais les petits dossiers c'est expert délégué...* » Entretien avec B, membre du CNPN, 20 février 2020.

Le choix de ces « gros dossiers » se fait de manière collégiale. Comme nous le confiait un membre du CNPN, ce choix se fait selon des critères qui peuvent relever de la dimension biologique mais aussi « politique », c'est-à-dire des pressions qui peuvent s'exercer de la part de certains acteurs sur certains dossiers comme celui des demandes de dérogation à la protection des espèces :

> « *[…] les espèces qui sont en danger d'extinction, les espèces qui posent le plus de problèmes...les enjeux aussi bien des espèces que des surfaces, que des habitats. Le caractère aussi un peu conflictuel qui peut y avoir, s'il y a le bruit d'un préfet, d'un Ministre etc., forcément ça passera davantage en plénier. Donc c'est quand même, c'est global. C'est un avis d'expert, on est des experts. On a forcément un certain nombre de critères, mais ces critères sont forcément subjectifs*. » Entretien avec B, membre du CNPN, 20 février 2020.

Cette référence à la subjectivité est d'ailleurs ce qui fait pour ce membre du CNPN la force des avis de ce conseil d'experts. Pour ce dernier, le choix des dossiers à enjeux, tout comme l'évaluation des

[1993] Article 163 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (J.O.R.F. du 9 août 2016, texte 2).

[1994] Créée en 2008 suite à la fusion du ministère de l'Environnement avec celui de l'Équipement, la Direction de l'Eau et de la Biodiversité est désormais l'administration centrale en charge de la protection de la nature et du secrétariat du CNPN.

dossiers de dérogation à la protection des espèces nécessite une certaine adaptation. Chaque cas est particulier et ne peut se résoudre par de simples opérations :

> « *Je revendique le droit à la subjectivité parce qu'un avis d'expert c'est forcément subjectif. […] les théoriciens au CGDD souhaiteraient définir des critères normalisés, et définir des quotas pour dans cette situation, pour une compensation, c'est un facteur de 3, de 5 ou de 10. Moi j'y suis opposé sur le principe, parce que. C'est ce que je dis aux formations aussi. À partir du moment on applique des quotas on a plus besoin de CNPN. Il suffit d'avoir une calculette. On a des critères et puis et que les choses sont forcément beaucoup plus compliquées que ça. Si on, sinon on a plus besoin de CNPN. Il suffit de faire un calcul. C'est pourquoi je revendique le droit à la subjectivité par rapport à ça. L'expertise c'est forcément de la subjectivité.* » Entretien avec B, membre du CNPN, 20 février 2020.

Chez cet expert, on est loin d'une vision idéalisée de l'expertise. Elle est bien perçue comme un parti pris d'une certaine communauté d'intérêts, ceux liés à la protection biologique des espèces et des milieux. Ce jugement n'étant pas contraignant pour les autorités décisionnaires, une telle posture permet la défense des intérêts de la protection de la nature dans une séparation plus ou moins stricte du conseil et de la décision :

> « *Ce sont des avis simples, mais ma position personnelle, je ne voudrais pas que ce soit des avis conformes. Parce que j'aurais une trop lourde responsabilité sur mes épaules et que j'estime que ce n'est pas à un expert de la flore ou de la biodiversité de prendre la responsabilité. C'est à l'autorité élue. C'est-à-dire, au Président de la République, au Premier Ministre, au Ministre de l'environnement ou aux Préfets qui est nommé par eux. […] C'est pour ça aussi que je reste au CNPN. C'est parce que le système actuel est conforme à ce que je pense être la démocratie. Le Pouvoir au peuple, ce n'est pas aux technocrates ou aux scientifiques. Mais c'est mon point de vue.* » Entretien avec B, membre du CNPN, 20 février 2020.

Le CNPN fournit un avis simple qui comporte un certain nombre de recommandations destinées à mieux intégrer les dimensions biologiques dans l'ensemble des décisions sur lesquels il est amené à donner un avis, que cela soit concernant la règlementation, les espaces protégées ou les avis sur les dossiers espèces et aménagement. L'autorité décisionnaire est alors libre de prendre ou non en compte ces recommandations.

En plus des commissions du CNPN ont par ailleurs été constitués deux groupes de travail. Le premier est issu de la suppression de la Commission des Conservatoires Botaniques qui avait été créée et placée auprès du ministre pour se prononcer sur l'agrément des conservatoires botaniques nationaux[1995]. Cette mission fut confiée au CNPN en 2018[1996]. Les membres du CNPN se chargèrent alors de créer un « groupe de travail » pour traiter de cette nouvelle mission. Conformément aux dispositions du règlement intérieur[1997], ce groupe est composé de membres du CNPN mais aussi de membres extérieurs, dont certains étaient des anciens membres de la Commission supprimée. Le second groupe de travail a été pour sa part créé le 21 mars 2019 pour traiter des enjeux de « géodiversité » (pour plus d'informations, voir Muller *et al.*, 2020).

[1995] L'agrément « Conservatoire Botanique national » a été créé en 1988 (Décret n°88-352 du 12 avril 1988 relatif aux conservatoires botaniques nationaux). Sans nous étendre sur ces structures, notons simplement qu'elles jouent un rôle dans la connaissance et la conservation du patrimoine de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels.

[1996] Décret n° 2018-686 du 1er août 2018 modifiant diverses dispositions de la partie réglementaire du code de l'environnement relatives à la protection de la nature (J.O.R.F. du 3 août 2018, texte 8).

[1997] Règlement intérieur adopté le 26 avril 2018 par le CNPN.

Notons enfin le fait que pour formuler leurs avis, les membres du CNPN perçoivent désormais une indemnité « *liée à leur présence aux séances du conseil, aux réunions des commissions auxquelles ils appartiennent et aux missions qu'ils exercent par délégation du conseil* »[1998]. Cette indemnité, fixée à 25 euros par demi-journée de présence au CNPN ou dans une commission et de 15 à 150 euros en fonction du type de rapport qu'ils sont chargés d'élaborer[1999], reste pour les membres relativement symbolique compte-tenu de la charge de travail que constitue le rapportage d'un dossier :

> « *[…] moi la petite indemnité c'est de l'ordre de 500 euros par an. C'est un peu symbolique. 45 euros par mois, ça me paye mes tickets de métro*. » Entretien avec B, membre du CNPN, 20 février 2020.

> « *En fait ce que voulait les… Personne n'avait vraiment réclamé une indemnité, ce que voulaient les membres du CNPN, notamment les provinciaux, c'était ne pas prendre de leur poche. […] L'indemnité elle est ridicule par rapport au temps passé*. » Entretien avec A, ancien membre du CNPN, 14 mai 2021.

L'implication des experts dans le CNPN est donc loin de constituer une activité qu'il est possible d'exercer à temps plein et constitue encore un travail proche du bénévolat.

Au total, ce sont 400 avis qui ont été rendus par les membres du CNPN en 2019 et 265 en 2020 – plénier et commissions réunis – (Muller *et al.*, 2020, 2021). Avant d'aborder la réforme la plus récente et qui a impacté le nombre d'avis donnés par le CNPN, en particulier la commission « espèces et communautés biologiques », nous souhaitions nous pencher rapidement sur les dossiers aujourd'hui présentés devant les deux commissions qui élaborent la majeure partie des avis du CNPN.

2.2.2. La commission « espaces protégés »

Responsabilité historique du CNPN, les dossiers concernant la protection des milieux sont principalement traités au sein de la commission « espaces protégés ». Cette commission donne aujourd'hui des avis sur les dossiers de réserves naturelles (i.e. projet de création, projets d'extension, plans de gestion, aménagement), des parcs nationaux (i.e. création, charte, aménagement), de parcs naturels régionaux (i.e. création et renouvellement des chartes), des réserves biologiques (i.e. création et plans de gestion) et des zones RAMSAR[2000] (i.e. création) (pour plus de détails sur son activité, voir Muller *et al.*, 2020, 2021).

Il est clair que depuis les premières années du CNPN, le nombre de dossiers traités est bien plus conséquent. En 2019 et 2020, 24 et 27 dossiers ont ainsi été traités par la commission. Cette activité semble par ailleurs en augmentation par rapport aux années 2000. Avec les récents objectifs fixés en matière de création d'espaces protégés[2001], la commission est amenée à traiter de plus en plus de dossiers. Nous l'avions mentionné dans le chapitre 8, la création des réserves naturelles nationales

---

[1998] Article 1 du décret n°2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature (J.O.R.F. du 18 mars 2017, texte 3).

[1999] Arrêté du 21 novembre 2017 relatif aux indemnités d'exercice versées aux membres du Conseil national de protection de la nature (J.O.R.F. du 6 décembre 2017, texte 10)

[2000] Un site Ramsar peut être désigné par un état signataire de la convention de Ramsar, adopté le 2 février 1971, et désigne une zone humide d'importance internationale.

[2001] L'action 35 du plan biodiversité de 2018 vise à la création ou à l'extension de 20 réserves naturelles. Par ailleurs, la nouvelle Stratégie Nationale pour les Aires Protégées fixe un objectif de 10 % du territoire national et des espaces maritimes sous protection forte (i.e. protection règlementaire). Objectifs qui furent récemment confirmés par le président de la République lors du Congrès mondial de la Nature organisé en septembre 2021 à Marseille. Rappelons que l'objectif de 2 % du territoire terrestre métropolitain sous protection forte d'ici 2020 fixé par la dernière Stratégie de Création des Aires Protégées adoptée en 2011 n'a déjà pas été atteint (sur ce point, voir Léonard *et al.*, 2019).

s'était effondrée à partir des années 2000. Comme a pu nous le confier un membre de la commission, une dynamique s'est peu à peu relancée depuis quelques années, notamment en matière d'extension :

> « *Il y a eu la grande vague de création des réserves naturelles c'est dans les années 80 hein, où il se crée à peu près entre 5 et 8 réserves naturelles par an. On a eu une période très creuse il y a… Depuis deux ou trois ans là, on était descendu à une réserve naturelle par an, ou même moins que ça, même zéro, et puis là, sous l'effet du passage de Nicolas Hulot, sur le verdissement de la population et de quelques électeurs, on a un certain nombre de réserves naturelles qui sont en train de ressortir, des projets anciens souvent, qui ressortent. Et puis quelque chose de nouveau, on n'a pas mal d'extension de réserves naturelles. Et là je dirais on voit vraiment tout le travail positif du gestionnaire d'une réserve naturelle. On est parti sur un territoire petit en faisant plaisir un petit peu aux chasseurs, aux pêcheurs, un peu tout le monde. Et puis la réserve naturelle, le gestionnaire fait bien son boulot, l'outil devient un petit peu un outil de développement territorial et la réserve naturelle s'étend.* » Entretien avec E, membre de la commission « espaces protégés », 15 septembre 2020.

Concernant ces dossiers de réserve naturelle que nous avons eu l'occasion de suivre entre 1971 et 1985 (voir Chapitre 8), les méthodes du CNPN pour évaluer leur qualité ne semble pas avoir évoluer significativement dans le fond.

Un rapporteur au moins est nommé et se déplace sur le site pour analyser le dossier. L'avis initial consiste à évaluer l'opportunité du projet qui lui est présenté sur des critères en premier lieu biologique :

> « *La prise en considération, c'est-à-dire au tout début, est-ce que le site mérite le label, en gros est ce qu'il y a un cortège d'espèces protégés, d'habitats protégés, d'espèces emblématiques qui fait que bon voilà, c'est le site qui au niveau français va devenir une référence*. » Entretien avec E, membre de la commission « espaces protégés », 15 septembre 2020.

Les membres s'intéressent ensuite aux caractéristiques du projet présenté. Ces membres jugent ainsi si le périmètre et la règlementation proposée peuvent permettre d'assurer la protection des éléments de nature ciblés :

> « *Ça se fait à deux niveaux. C'est : « est-ce que le territoire qu'on nous propose, c'est-à-dire le périmètre, correspond je dirais à l'intérêt biologique, c'est-à-dire si on veut protéger, je sais pas, une tourbière, est ce qu'on a la tourbière ou est ce qu'on a la tourbière et un peu de bassin versant quoi. Et après, par rapport à la règlementation, dans la règlementation, quelle est la règlementation des usages, notamment l'épandage de pesticide, les problèmes de chasse, de fréquentation… Est-ce que la règlementation permet d'assurer la préservation de la biodiversité. C'est un petit peu les deux entrées*. » Entretien avec E, membre de la commission « espaces protégés », 15 septembre 2020.

L'avis comporte alors un certain nombre de recommandations pour assurer la conservation optimale des éléments de nature qui légitime la création de l'espace protégé.

Comme nous l'avions vu dans le chapitre 8, les arbitrages sur la création et les caractéristiques de ces espaces protégés se font ensuite en dehors de l'enceinte du CNPN dont l'avis n'est qu'un avis simple. Une fois les consultations locales terminées, la marge de manœuvre pour améliorer le projet qui lui est de nouveau présenté est relativement faible :

> « *Quand on passe de l'avis d'opportunité à l'avis final, on sait comment ça a évolué. Quand ça arrive à l'avis final, pour les réserves naturelles et pour… Ça arrive après l'enquête publique,*

donc après une enquête publique, les marges de manœuvre sont relativement minces. Parce que sinon, si on modifie substantiellement… Ce qu'on appelle une modification substantielle après enquête publique, ça peut être cassé par le tribunal administratif. La marge de manœuvre est faible, et c'est vrai que le CNPN se lamente de ne pas avoir été suivi. » Entretien avec E, membre de la commission « espaces protégés », 15 septembre 2020.

Toute modification substantielle du projet entraînerait en effet la nécessité de repasser par une phase de consultation locale qui allongerait d'autant la procédure de création d'une réserve naturelle. La décision finale résulte donc d'une évaluation du compromis entre un projet visant l'optimalité biologique selon les experts du CNPN et le projet modifié suite à l'intégration des enjeux économiques et sociaux locaux.

Un tel processus conduit, comme nous l'avons montré dans le Chapitre 8, à un processus de création qui tient compte de bien d'autres enjeux que des seules considérations scientifiques et biologiques et qui relèvent, selon un ancien président du CNPN, d'une démarche de « *cueillette éclairée* » :

« *Il y avait un ancien président du CNPN qui disait que la création des réserves naturelles relevait d'une cueillette éclairée, dont on n'avait pas à rougir, et je crois que c'est un peu. L'État souhaitait mettre des réserves naturelles le plus possible sauf qu'à un endroit c'est les agriculteurs qui gueulent parce qu'ils veulent assécher le marais, de l'autre côté c'est les chasseurs qui gueulent parce qu'ils veulent continuer à chasser correctement. Voilà. Après l'État essaie de trouver les sites où on peut mettre la protection sans trop que ce soit la guerre*. » Entretien avec E, membre de la commission « espaces protégés », 15 septembre 2020.

Le changement de composition pour créer une instance purement « technique et scientifique », n'a pas modifié fondamentalement le processus de création de ces espaces protégés particuliers qui nécessitent et nécessiteront toujours un arbitrage et un compromis entre différentes formes d'intérêt. Il est d'ailleurs peu probable que des réformes institutionnelles destinées à augmenter la crédibilité de l'avis expert puissent favoriser la création de ces espaces. Seul un changement plus profond de ce que nous considérons comme le « progrès » et le bien-être nous apparaît susceptible de pouvoir faire émerger une dynamique favorable aux relations entre l'humain et la nature.

2.2.3. La commission « espèces et communautés biologiques »

Cette commission regroupe finalement dans une même entité les anciennes commissions « faune » et « flore » de l'« ancien CNPN ». Elle est ainsi chargée, et c'est l'activité qui occupe le plus les membres de la commission, de formuler des avis sur les demandes de dérogation à la protection des espèces des projets d'aménagement. Si le CNPN devait traiter, au début des années 2000, une dizaine de dossiers de demande de dérogation pour des projets d'aménagement, il en traite aujourd'hui entre 200 et 300 (pour les chiffres détaillés années par années, voir Muller *et al.*, 2021).

En dehors de ces dossiers dits d'« aménagement », la commission « espèces et communautés biologiques » traite par ailleurs des dossiers dits « espèces »[2002] qui ne concernent que des espèces particulières (e.g. prélèvement et destruction de Choucas des tours dans le Finistère) ou des opérations à des fins de conservation des espèces (e.g. autorisation à des fins de capture et de marquage,

[2002] La commission a traité 58, 69 et 98, respectivement en 2018, 2019 et 2020 (Muller *et al.*, 2020, 2021).

agrément des centres de soins et de sauvegarde de la faune sauvage). Elle évalue par ailleurs les Plans Nationaux d'Action spécifique à la conservation de certaines espèces[2003].

Ce n'est que sur le traitement des dossiers d'aménagement que nous allons désormais nous focaliser dans la partie suivante. Ces dossiers ont en effet très récemment fait l'objet d'une réforme dont la portée nécessite d'être interrogée. Ceci nous permettra par ailleurs de préciser comment fonctionne les examens de demande de dérogation et de les replacer plus généralement dans la procédure d'« évaluation environnementale » qui constitue un processus clé pour intégrer les enjeux de protection de la nature dans les décisions relatives à l'aménagement du territoire.

3. Les enjeux de la réforme des dérogations à la protection des espèces : une régionalisation au prix de l'indépendance

3.1. Les dossiers de demande de dérogation et leur place dans l'« évaluation environnementale »

La demande de dérogation à la protection des espèces fait partie d'une procédure plus globale aujourd'hui appelée « évaluation environnementale ». Il s'agit d'un ensemble d'instruments d'évaluation et de participation du public visant à intégrer les enjeux de protection de la nature, et plus généralement d'environnement, dans les décisions en matière d'aménagement du territoire.

Parmi ces instruments, mentionnons la réalisation pour un certain nombre de projets[2004] d'une étude d'impact par le maître d'ouvrage d'un projet, mesure qui trouve son origine dans la loi de 1976 (voir Chapitre 7), mais aussi toutes les autorisations environnementales nécessaires à l'approbation du projet (e.g. autorisation spécifique aux installations classées pour la protection de l'environnement, autorisation de défrichement) ainsi que les résultats de l'enquête publique ou du débat public en fonction de l'importance du projet. Une telle procédure fait intervenir de nombreux acteurs dans l'instruction des dossiers ou leur évaluation, comme par exemple les Autorités environnementales[2005] ou le CNPN.

Parmi les autorisations demandées, tout projet d'aménagement, qu'il soit soumis ou non à étude d'impact, peut faire l'objet d'une demande de dérogation à la protection des espèces si l'inventaire faune-flore-milieux naturels établi au préalable et l'évaluation des impacts après évitement et réduction conclut à l'existence d'un impact sur une espèce listée comme protégée à l'échelle nationale ou régionale.

Rappelons que pour solliciter une demande de dérogation, trois conditions doivent être remplies. Premièrement, il ne doit pas exister de solution alternative à la réalisation du projet. Deuxièmement, la dérogation ne doit pas nuire au maintien dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leurs aires de répartition naturelle. Enfin, le projet doit

[2003] En 2019, la commission a examiné et approuvé 10 bilans et 6 nouveaux plans d'action, soit 16 dossiers. En 2020, la commission a examiné et approuvé 8 bilans et 13 nouveaux plans d'action, soit 21 dossiers (Muller *et al.*, 2020, 2021).

[2004] Le tableau annexé à l'article R.122-2 du code de l'environnement énumère les catégories de projets soumis systématiquement à évaluation environnementale, c'est-à-dire devant réaliser une étude d'impact qui passera par un processus d'évaluation, ou après examen au cas par cas.

[2005] L'autorité en charge d'évaluer la qualité des études d'impact et des autorisations environnementales peut être différente en fonction des projets et des porteurs de projet. Il peut s'agit de l'Autorité environnementale du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (Ae), des Missions Régionales d'Autorité environnementale (MRAe) ou d'un service du ministère de l'Environnement.

répondre à l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur.

Depuis 2017, la demande de dérogation à la protection des espèces se fait au sein d'une autorisation environnementale unique permettant aux porteurs de projet de ne remplir qu'un dossier pour l'ensemble des autorisations nécessaires à certains projets (e.g. autorisation spécifique aux installations classées pour la protection de l'environnement, autorisation de défrichement, autorisation liée à la loi sur l'eau). Les éléments nécessaires à l'instruction d'un dossier de dérogation à la protection des espèces pour les projets d'aménagement restent les mêmes[2006].

Le dossier contient une description (i) du programme d'activité (i.e. ensemble de projets ou de sous-projets dépendant les uns des autres) dans lequel s'inscrit la demande, de sa finalité et de son objectif, (ii) des espèces concernées, (iii) du nombre et du sexe des spécimens de chacune des espèces concernées, (iv) de la période ou des dates d'intervention, (v) des lieux d'intervention, (vi) s'il y a lieu, des mesures d'atténuation et de compensation mises en œuvre, (vii) de la qualification des personnes amenées à intervenir, (viii) du protocole des interventions et (ix) des modalités de compte rendu des interventions.

La récolte des données et la rédaction de ces dossiers sont en général confiées par le maître d'ouvrage à des bureaux d'études spécialisés pour traiter les différentes demandes d'autorisation nécessaire à l'approbation d'un projet d'aménagement. Cette demande de dérogation nécessite en particulier la réalisation d'inventaires de faune et de flore qui ne peuvent être réalisés que par des bureaux d'étude naturalistes.

Si les espèces impactées ne sont pas inscrites sur la liste des espèces de vertébrés protégés menacés d'extinction en France et dont l'aire de répartition excède le territoire d'un département[2007], et si les opérations ne sont pas menées à des fins de recherches et d'éducation par des personnes morales placées sous la tutelle ou le contrôle de l'État, ces dérogations sont délivrées par les préfets de département. Dans les autres cas mentionnés, elles sont délivrées par le ministre de l'Environnement.

C'est donc sur ces dossiers que les membres du CNPN sont amenés à se prononcer et à donner un avis favorable ou défavorable sur cette demande. Depuis 2019, le CNPN n'est plus chargé de l'ensemble de ces avis et cette responsabilité a, pour un certain nombre d'espèces, été transférée aux CSRPN. Il nous semblait important, avant de nous intéresser aux pratiques des membres du CNPN pour évaluer ces dossiers, de revenir quelques instants sur cette réforme et sur ses enjeux.

3.2. Un décret qui intervient dans un contexte général de transformation du dispositif d'évaluation environnementale

Cette réforme doit être remise dans un contexte plus général de « simplification » et de « modernisation » du droit de l'environnement. Depuis plus d'une dizaine d'années circule l'idée selon laquelle le droit de l'environnement constituerait un problème. Ce dernier serait source de lourdeur, de coûts et de délais qui feraient obstacle au développement économique. Il s'agirait donc de le simplifier pour alléger cette « charge administrative » pesant sur les acteurs économiques. Depuis, de

[2006] Arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées (J.O.R.F. du 19 avril 2007, texte 30).

[2007] Arrêté du 9 juillet 1999 fixant la liste des espèces de vertébrés protégées menacées d'extinction en France et dont l'aire de répartition excède le territoire d'un département (J.O.R.F. du 28 août 1999).

nombreuses injonctions se sont fait jour pour moderniser et simplifier un droit paradoxalement récent et considéré par les juristes comme un droit profondément « moderne » (Blatrix, 2016b).

Dans ce contexte, différentes réformes ont été menées pour « *simplifier le droit de l'environnement tout en maintenant un niveau de protection constant* »[2008]. Ce mouvement de simplification a fortement touché le processus d'évaluation environnementale des projets d'aménagement qui fait l'objet depuis quelques années de différentes réformes qu'il est possible d'interroger sur le plan du niveau de protection.

Une réforme de 2016[2009] a conduit à un certain nombre de modifications majeures concernant la procédure d'évaluation environnementale. En ce qui concerne les projets, elle a d'abord transféré de nombreux projets de l'évaluation environnementale systématique à une évaluation au cas par cas[2010]. Le champ d'application de l'évaluation environnementale pour les projets s'est ainsi sans cesse rétréci depuis quelques années (sur ce point, voir par exemple Blatrix et Frascaria-Lacoste, 2021). Pour l'évaluation environnementale des projets relevant de la législation sur les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement[2011], la réforme aurait paradoxalement complexifié la procédure et « *indéniablement conduit à un allègement des procédures imposées aux exploitants* » (Farinetti, 2018, p.473)[2012].

Plus récemment, la loi d'accélération et simplification de l'Action Publique du 7 décembre 2020 a conduit à restreindre le champ de la participation du public et réduire les délais d'élaboration des avis de l'Autorité environnement (Ae). Compte-tenu du temps requis pour une évaluation des dossiers et des objectifs poursuivis par l'élaboration de ces avis, à savoir améliorer la prise en compte de l'environnement dans les projets, l'Ae n'a pas manqué de dénoncer une telle situation[2013] qui constitue un danger pour la qualité des avis que ses membres pouvaient fournir.

Sans entrer dans les détails de la transposition des directives européennes sur l'Autorité environnementale que nous traiterons dans la partie suivante, nous pouvons aussi mentionner la

---

[2008] Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer en charge des négociations sur le climat (2017), « Évaluation environnementale. Guide de lecture de la nomenclature des études d'impact (R. 122-2) », p.4.

[2009] Ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes (J.O.R.F. du 5 août 2016, texte 10) ; Décret n°2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes (J.O.R.F. du 14 août 2016, texte 4).

[2010] L'évaluation des projets au cas par cas a été introduite en droit français en 2011 (décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, J.O.R.F. du 30 décembre 2011, p.22701). Depuis cette réforme, les projets d'aménagement sont classés en trois catégories distinctes : ceux qui sont soumis systématiquement à une évaluation environnementale et à la réalisation d'une étude d'impact, ceux qui sont exemptés d'évaluation environnementale, et ceux dont la soumission à évaluation environnementale est appréciée au « cas par cas ». L'évaluation au cas par cas est réalisée soit par l'Autorité environnementale, soit par le préfet dans le cas de projets locaux. Cette décision se fonde sur un dossier élaboré par le maître d'ouvrage qui vise à résumer les principales caractéristiques du projet.

[2011] Une Installation Classée pour la Protection de l'Environnement est une installation exploitée ou détenue qui peut présenter des dangers ou des nuisances pour la commodité des riverains, pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, pour l'agriculture, pour la protection de la nature et de l'environnement, la conservation des sites et des monuments.

[2012] Notons que cette dérégulation serait tout de même à relativiser de par « *l'entrée marginale de certaines activités dans le champ de l'étude d'impact systématique et par la possibilité de soumettre les activités désormais exclues de ce régime à une obligation d'évaluation environnementale* » (Farinetti, 2018, p.473).

[2013] Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le projet de décret portant diverses dispositions d'application de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique et de simplification en matière d'environnement, Séance du 24 février 2021 (disponible en ligne, http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/210224_decret_asap_delibere_cle2cb1b9.pdf, consulté le 25 octobre 2021).

« *mauvaise volonté* » des gouvernements successifs à se conformer au droit européen et notamment concernant l'indépendance fonctionnelle requise entre la décision d'autorisation et l'autorité chargée d'évaluer la soumission à l'évaluation environnementale ou le dossier d'étude d'impact (Chassé et Blatrix, 2021, p.583).

C'est donc dans un contexte global marqué par une certaine forme de changement qui ne conduit pas nécessairement à une meilleure prise en compte de l'environnement dans la conduite des projets d'aménagement, qu'est entamée en 2019 une réforme de la dérogation à la protection des espèces. Un tel contexte n'est pas sans incidence sur le regard qu'il est possible de porter sur une cette nouvelle réforme du CNPN.

Le CNPN, une institution qui dérange

La réforme des missions du CNPN engagée à partir du début de l'année 2019 est présentée publiquement comme s'inscrivant dans le cadre des engagements du président de la République à l'occasion du Grand Débat National de janvier 2019, de « *rapprocher l'action de l'État au plus près des territoires pour renforcer son efficacité et améliorer sa visibilité tout en clarifiant le rôle de chacun* »[2014].

Dans cet objectif, la direction de l'Eau et de la Biodiversité, chargée par le gouvernement de préparer la réforme, proposait de transférer environ 80 % des avis formulés par le CNPN sur les demandes de dérogation à la protection des espèces dans le cadre des projets d'aménagement aux Conseils Scientifiques Régionaux du Patrimoine Naturel. Une nouvelle liste d'espèces à la protection desquelles il ne peut être dérogé qu'après avis du CNPN devait dans ce but être établie[2015]. Les CSRPN seraient amenés à formuler des avis pour toutes les autres espèces protégées présentes sur les listes nationales et régionales.

Ce transfert de 80 % des avis au CSRPN fut interprété par les membres du CNPN comme une nouvelle tentative de « *mise au placard* »[2016] de ce conseil dont les avis semblent de plus en plus gênants depuis la loi de 2016 relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Depuis cette réforme, la proportion d'avis défavorables a en effet largement augmenté, comme ont pu nous le confier un certain nombre d'acteurs interrogés :

> « *Avant 2017, le CNPN donnait un avis défavorable pour 15 % des dossiers environ, 15 – 20 % et maintenant à 40 %.* » Entretien avec A, membre du CNPN, 14 mai 2021.

> « *[…] le CNPN […] objectivement s'est beaucoup durci. Le nouveau CNPN […], les avis défavorables ont explosé*. » Entretien avec un fonctionnaire de DREAL.

Or, ces avis sont susceptibles d'affecter le calendrier des projets d'aménagement voire même de constituer un élément qui peut jouer dans l'abandon de certains projets[2017]. Bien que constituant uniquement des avis simples, ces avis peuvent être mobilisés devant les tribunaux administratifs ou le

---

[2014] Réponse du ministère de la transition écologique et solidaire à la question n°19526 d'Éric Alauzet, député LREM, sur l'impact d'une telle réforme, Juillet 2019.

[2015] Article R411-13-1 du code de l'environnement ; Arrêté du 6 janvier 2020 fixant la liste des espèces animales et végétales à la protection desquelles il ne peut être dérogé qu'après avis du Conseil national de la protection de la nature.

[2016] « Pour la sauvegarde du Conseil national de la protection de la nature », texte collectif publié dans le Club de Médiapart signée par 39 membres du CNPN, Médiapart, 5 mai 2019 (disponible en ligne, https://blogs.mediapart.fr/edition/les-invites-de-mediapart/article/050519/pour-la-sauvegarde-du-conseil-national-de-la-protection-de-la-nature, consulté le 25 octobre 2021).

[2017] Parmi les avis ayant eu le plus d'impact médiatique et concret sur un projet d'aménagement, nous pouvons par exemple citer celui de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.

Conseil d'État pour casser certaines décisions comme des autorisations de projet. Ils constituent donc des avis susceptibles d'être soumis à d'importantes pressions.

Pour les membres du CNPN que nous avons interrogés, l'origine de ce changement est multifactorielle. Premièrement, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a établi un objectif d'« absence de perte nette de biodiversité » pour les mesures de compensation établies pour les projets d'aménagement dans le cadre de la séquence « Éviter, Réduire, Compenser »[2018]. Le respect d'un tel principe a conduit à la formulation d'avis plus régulièrement défavorables pour les dossiers qui ne répondaient pas à un tel critère :

> « *Et puis la législation qui a changé. 2016, loi biodiversité… Il y a eu des conditions nouvelles. […] Non perte de biodiversité, la possibilité pour le préfet d'annuler un projet à partir du moment où la séquence ERC n'est pas correcte, enfin les textes se sont durcis quoi. Avant c'était pas dit. Maintenant la loi le dit. La loi dit que s'il n'y a pas un gain en matière de biodiversité et que la séquence ERC ne conduit pas… Je dirais à rétablir… Enfin tous les critères qui ont été mis en place pour défendre la biodiversité, ce sont des critères nouveaux qui font que les avis sont plus durs… Enfin plus durs au sens que les critères se sont durcis donc les avis du CNPN suivent.* »
> Entretien avec A, ancien membre du CNPN, 14 mai 2021

À cette évolution législative et règlementaire se sont aussi ajoutés les effets de la réforme de la composition du CNPN. Comme nous l'évoquions précédemment, et comme cela a été confirmé par un autre membre du CNPN, cette réforme n'a pas conduit à la formulation d'avis plus souvent favorables aux projets présentés ni à une perte d'indépendance des membres du CNPN. Au contraire, la présence de différents représentants d'intérêts socio-économiques, susceptibles de peser dans les débats d'un avis qui se veut « scientifique et technique », conduisait pour certains dossiers à négocier des avis qui n'étaient pas nécessairement mus par le souhait de défendre la biodiversité :

> « *D'abord l'indépendance des membres. La nature des membres, c'est-à-dire qu'en fait, vous nommez quelqu'un qui est représentant des forestiers, CRPF, et vous avez un dossier déboisement, il va… Le représentant va être défenseur évidemment du pétitionnaire qui demande à déboiser ou je ne sais quoi. Il avait des arguments qui faisaient qu'ils s'adjoignaient l'avis de l'ONF, du ministère de l'Agriculture ou d'autres. Donc du coup ça faisait un débat qui était assez équilibré en définitive, tandis que maintenant c'est fini tout ça. Un déboisement qui se fait sans compensation ou un déboisement qui se fait avec… […] maintenant on peut plus. Vous avez des spécialistes qui chacun dans leur domaine, vous disent : "non ça va pas".* »
> Entretien avec A, ancien membre du CNPN, 14 mai 2021.

La réforme de 2017 du CNPN a permis d'introduire un certain nombre d'experts dont les spécialités n'étaient pas présentes dans l'ancien CNPN, ce qui a conduit à une prise en compte de nouvelles dimensions biologiques :

> « *En gros la spécialité des membres fait que le dossier est regardé à la loupe et que on ne laisse pas faire. Si par exemple deux ou trois groupes thématiques estiment que les impacts sont mal considérés ou mal compensés, ils l'emportent dans l'avis. Il y a plus de sévérité lié en fait à la spécialisation des groupes, l'indépendance des groupes vis-à-vis des pétitionnaires et voilà. […] Par exemple, je pense que maintenant on est plus exigeant sur la qualité des dossiers. Notamment les traversés de cours d'eau, je me souviens… Enfin je me souviens… On était plus laxiste on va dire avant. Plus laxiste au sens… Des inventaires incomplets… Incomplets au sens*

[2018] Article 69 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (J.O.R.F. du 9 août 2016, texte 2).

que par exemple les chiroptères étaient très mal renseignés, les invertébrés aquatiques, les poissons étaient mal renseignés, enfin… Ça c'était des points faibles, maintenant nous avons des membres qui sont qualifiés dans ces domaines-là qui font qu'ils ne laissent rien passer. » Entretien avec A, ancien membre du CNPN, 14 mai 2021.

Par ailleurs, l'augmentation des connaissances scientifiques, notamment sur les états de menace des espèces a entraîné à une augmentation des exigences en matière de dérogation à la protection des espèces :

« *Depuis dix ans il y a quand même plus de connaissances… Il y a plus de connaissances sur les états de menace des espèces. C'est-à-dire qu'en fait, en dix ans, il y a quand même eu de nouveaux inventaires, et de nouvelles listes rouges, qui font que… On a plus d'éléments d'appréciation qu'on en avait avant. Et puis il y a également une autre chose qui a évolué, ça existait avant mais il y en a plus maintenant, il y avait moins d'espèces à plan national d'action. Donc là aussi il y avait moins de prise en compte des considérations d'espèces relativement rares et menacées.* » Entretien avec A, ancien membre du CNPN, 14 mai 2021.

Ces connaissances sur la disparition des espèces ont conduit à l'adoption de nouveaux Plans Nationaux d'Action, ou de nouveaux instruments d'action publique comme les récentes listes rouges régionales[2019], qui ont conduit les experts du CNPN à augmenter le champ des espèces sur lesquels s'appliquait leur critère d'évaluation des impacts d'un projet.

Compte-tenu de ces nouvelles exigences et du contexte dans lequel cette réforme est menée, la volonté de transfert de ces avis aux CSRPN fut vécue par les membres du CNPN comme un nouveau moyen de faciliter la réalisation des travaux d'aménagement :

« *Lors des tous premiers projets, l'administration nous a donné le sentiment que comme les avis du CNPN étaient sévères, bah qu'on allait déconcentrer, comme ça, ça éviterait au CNPN de donner trop d'avis négatifs. C'est comme ça que ça a été vécu*. » Entretien avec A, ancien membre du CNPN, 14 mai 2021.

Plusieurs inquiétudes se faisaient alors jour vis-à-vis d'une telle réforme.

D'une part, comme on pouvait le lire dans le texte collectif signé par 39 membres du CNPN et publié dans Médiapart pour alerter sur cette réforme, certains experts craignaient une perte d'indépendance vis-à-vis de pression locale :

« *[…] les CSRPN travaillent en outre sous la double tutelle de l'État et de la Région, qui nomment les membres. Quelles seront les possibilités des CSRPN de se préserver des pressions politiques et économiques locales ?* »[2020]

Notons que cette première crainte n'était pas nécessairement partagée par tous les membres du CNPN, comme a pu nous le confier un membre du CNPN, par ailleurs membre de CSRPN, pour qui ce problème d'indépendance ne s'était jamais posé dans son activité d'expert à l'échelle régionale :

[2019] Depuis 2011, le Comité français de l'UICN propose aux acteurs régionaux de bénéficier d'une labellisation de la méthodologie et de la démarche mises en œuvre pour la réalisation des Listes rouges régionales des espèces menacées. Un certain nombre de listes par catégorie d'espèces ont ainsi été récemment établies (sur ce point, voir https://inpn.mnhn.fr/espece/programme/listes-rouges/RG/, consulté le 25 octobre 2021).

[2020] « Pour la sauvegarde du Conseil national de la protection de la nature », texte collectif publié dans le Club de Médiapart signée par 39 membres du CNPN, Médiapart, 5 mai 2019 (disponible en ligne, https://blogs.mediapart.fr/edition/les-invites-de-mediapart/article/050519/pour-la-sauvegarde-du-conseil-national-de-la-protection-de-la-nature, consulté le 25 octobre 2021).

> « *Alors au CNPN il y a des gens qui sont très… Jacobins je dirais, et qui considèrent que les décisions d'aménagement, si on est au près du terrain, plus on est près du terrain plus on est soumis aux pressions, politiques, aménageurs, ce que vous voulez. Et que… Le seul organisme aujourd'hui qui est capable de dire non à un projet, c'est le CNPN parce qu'il est totalement indépendant des pressions. C'est vrai, c'est vrai. […] Moi je n'ai jamais ressenti… Sur le papier, les nominations des membres du CSRPN sont conjointes État-Région. Moi je n'ai jamais ressenti ça. […] On a été toujours très libres. Moi je n'ai jamais senti la moindre pression. […] C'est un argument qui bon… Sur le papier, il y a un risque potentiel, mais que ça ne s'est pas affirmé.* » Entretien avec E, membre de la commission « espaces protégés », 15 septembre 2020.

Rappelons que si cette crainte s'était aussi posée à l'échelle nationale avec la nomination des experts par le ministre de l'Environnement, elle ne fut pas avérée en pratique. Sur ce point, les membres du CNPN avec qui nous nous sommes entretenus sont formels, le conseil a su garder son indépendance vis-à-vis de l'État :

> « *On ne se laissera pas impressionner ou par un Préfet ou par un Ministre. Ça c'est le grand intérêt du CNPN. On est totalement indépendant. Ça c'est la grande force du CNPN.* » Entretien avec B, membre du CNPN, 20 février 2020.

Sans pouvoir statuer sur les conséquences de la réforme en l'absence d'enquête empirique sur le fonctionnement des CSRPN, il s'agit tout de même d'un point de vigilance compte-tenu des enjeux autour de ces avis.

Cette opposition de la part du CNPN était par ailleurs mue par la quantité de travail supplémentaire confiée aux CSRPN qui n'auraient pas nécessairement les ressources nécessaires au traitement de l'ensemble des dossiers :

> « *Il faut des personnes pour faire le boulot. […] Les CSRPN n'ont pas été créés pour prendre cette charge de travail*. » Entretien avec B, membre du CNPN, 20 février 2020.

Cette surcharge de travail serait susceptible d'occasionner des difficultés au CSRPN pour rendre les avis dans les temps, à savoir 2 mois après la réception du dossier. Or, en cas d'absence d'avis, ce dernier est réputé favorable et constitue un avis « tacite » qui prive le porteur de projet d'une évaluation de sa démarche permettant d'intégrer les enjeux associés aux espèces protégées dans son projet.

A cette raison s'ajoutait par ailleurs le fait que certains membres de CSRPN n'étaient pas favorables au traitement de ces dossiers particuliers :

> « *[…] Pour la plupart [des membres de CSRPN] ça les arrange bien de faire des ZNIEFF. Des inventaires sur le terrain. Des évaluations de réserve naturelle, de plan de gestion. Mais les dérogations c'est des gros pavés. On a du mal à les trouver. Et certains CSRPN y sont opposés […]. Ils estiment que ce n'est pas leur boulot*. » Entretien avec A, membre du CNPN, 14 mai 2021.

Comme l'indiquait un autre membre du CNPN, la plupart des experts présents dans les CSRPN « *n'étaient pas formés pour ça* »[2021]. La réforme risquait donc de déstabiliser un système dans un contexte déjà changeant. Enfin, était aussi évoqué la création d'une hétérogénéité de traitement entre les régions :

[2021] Entretien avec B, membre du CNPN, 20 février 2020.

« *Quelles seront les garanties d'égalité de traitement des projets et de préservation harmonisée de l'environnement entre territoires ?* »[2022]

Tous ces éléments sont autant de craintes qui ont été rappelées dans le récent bilan du Conseil économique, social et environnemental sur la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages[2023] qui mentionnait explicitement son doute quant au « *bien-fondé de l'évolution du régime d'autorisation environnementale, qui a conduit à une déconcentration de plus de la moitié des avis du CNPN* »[2024].

Au-delà de la campagne de presse menée par les membres du CNPN, ils s'impliquèrent directement dans les négociations avec les représentants du ministère de l'Environnement pour faire valoir leurs craintes et espérer minimiser le nombre de dossiers transférés aux CSRPN, comme l'illustre le bilan d'activité 2019 :

> « *[…] l'année 2019 a surtout été marquée par une grave crise qui a perturbé le CNPN pratiquement pendant toute l'année […]. La crise s'est poursuivie pendant toute l'année, malgré un courrier de propositions constructives envoyé au Ministre F. de Rugy dès le 30 avril. Elle a été jalonnée par quatre réunions au cabinet du Ministère, ainsi que des contacts pris avec les Conseillers biodiversité du Premier Ministre et du Président de la République.* » (Muller *et al.*, 2020, p.6)

Ces interventions ont par ailleurs été doublées de deux avis du CNPN réuni en plénier en novembre 2019 sur le projet de décret proposant le transfert de certains dossiers aux CSRPN[2025] et le projet d'arrêté fixant la liste d'espèces transférées qui prévoyait le transfert d'environ 73 % des dossiers[2026].

L'objectif de ces interventions n'était pas de s'opposer au principe même du transfert de certaines espèces vers les CSRPN[2027] mais de mieux équilibrer ce transfert. En ce qui concerne cette liste des espèces, le CNPN préconisait de nombreuses modifications pour « *conduire à un taux de décentralisation de l'ordre de 55 à 60 %, ce qui nous paraît être une répartition équilibrée et cohérente*

[2022] « Pour la sauvegarde du Conseil national de la protection de la nature », texte collectif publié dans le Club de Médiapart signée par 39 membres du CNPN, Médiapart, 5 mai 2019 (disponible en ligne, https://blogs.mediapart.fr/edition/les-invites-de-mediapart/article/050519/pour-la-sauvegarde-du-conseil-national-de-la-protection-de-la-nature, consulté le 25 octobre 2021).

[2023] « *il en résulte [de ce transfert de compétence vers les CSRPN] un triple risque : d'engorgement de ces conseils dont il n'est pas prévu d'augmenter les moyens ; d'indépendance moindre par rapport aux pressions locales en faveur d'un projet ; d'inégalité d'argumentation et de traitement selon les régions*. » Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, CESE, 2020, p.38.

[2024] Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, CESE, 2020, p.33-34.

[2025] Avis sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées, Délibération n°2019-33, séance du CNPN du 20 novembre 2019.

[2026] Avis sur le projet d'arrêté fixant la liste d'espèces protégées au titre de l'article R.411-13-1 du code de l'environnement, délibération n°2019-32, séance du CNPN du 20 novembre 2019.

[2027] Sur ce point, si le CNPN pris acte de la décision, il émit néanmoins différents souhaits, et notamment celui de conserver la possibilité, pour les CSRPN et à la demande d'un tiers de leurs membres, de pouvoir solliciter l'avis du CNPN sur les dossiers traités. Ce souhait fut refusé, considérant qu'« *telle mesure risquerait de conduire à une remontée systématique de dossiers de la part de certains CSRPN* » (Motifs de l'arrêté modifiant les conditions d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L411-2 du code de l'environnement soumis à participation du public du 28 novembre au 20 décembre 2019, consultable en ligne). Désormais, seuls les préfets, lorsque « *lorsqu'il estime, à titre exceptionnel, que la complexité et l'importance des enjeux du dossier le justifient* » ont le pouvoir de solliciter l'avis du CNPN, ce qui ne sera probablement pas sans conséquences sur le nombre de dossiers transférés, probablement relativement bas.

entre CNPN et CSRPN »[2028]. Pour le choix de ces espèces, le CNPN souhaitait se baser sur une méthode scientifique et non, comme l'avaient fait les rédacteurs de la liste proposée, sur l'évaluation « *des taux de déconcentration des dossiers sur la base des trois années précédentes* » qui ne reflétaient aucune réalité biologique.

Ils souhaitèrent plutôt tenir compte des enjeux nationaux ou régionaux d'extinction et du degré de menaces pesant sur ces espèces :

> « *Notre critère de base, que je répétais dans chacun de mes messages, ce qui était d'intérêt national doit être traité par le CNPN, ce qui est d'intérêt régional doit être traité par le CSRPN. C'est tellement logique. Ensuite il faut voir ce qu'on estime, sur la base de quels critères. C'était toujours la liste rouge, si c'était sur une liste rouge nationale, alors CNPN. Si c'est une liste régionale alors là CSRPN. Mais ensuite au niveau de la négociation c'est espèces menacées, lesquelles ? CREN[2029] [En danger critique d'extinction et en danger d'extinction] d'accord. On a longtemps dû négocier pour que les VU[2030] [Vulnérables] soient également pris en compte.* »
> Entretien avec B, membre du CNPN, 20 février 2020.

De tels critères conduisaient à l'ajout, sur la liste des espèces métropolitaines pour lesquels le CNPN serait amené à se prononcer sur les demandes de dérogation, de huit mammifères, 22 espèces d'oiseaux classés comme vulnérables et à faibles effectifs, de huit espèces de poisson, de sept espèces d'insectes classés comme vulnérables et de deux espèces de batraciens et de reptiles classées comme vulnérables. Ils acceptaient par ailleurs le retrait de cette liste de 18 espèces d'oiseaux classés comme vulnérables mais dont les effectifs étaient moins inquiétants.

Comme l'évoque le bilan d'activité 2019 du CNPN, l'établissement de ces recommandations a demandé un travail « *considérable* » de la part des membres du CNPN (Muller *et al.*, 2020, p.20). Ils ont mobilisé des données naturalistes fournies par l'UMS-Patrinat[2031] sur le statut de conservation et le statut règlementaire de l'ensemble des espèces qu'ils ont croisé avec le souhait de l'État de limiter leur consultation. Ces recommandations résultent donc d'un compromis répondant à des critères à la fois scientifiques et administratifs – c'est-à-dire visant la déconcentration d'un certain volume de décisions.

Cette liste sur laquelle le CNPN se prononça fut soumise à consultation publique en vertu du principe de participation du public sur des décisions ayant une incidence sur l'environnement[2032]. La consultation du public a conduit à des avis quasiment unanimement défavorables à la liste proposée[2033] qui vinrent soutenir les propositions du CNPN.

Les propositions du CNPN, tenant compte des aspects biologiques des espèces, furent finalement acceptées par le gouvernement. Ces propositions aboutirent à la modification de la liste initialement proposée par le gouvernement et l'administration qui était essentiellement établie sur des critères comptables et administratifs. Le CNPN aura su se mobiliser et se défendre contre une réforme qui menaçait de lui retirer une part importante de son activité. Sa mobilisation aura par

---

[2028] *Ibid*, p.7.
[2029] Espèces « en danger critique » ou « en danger » d'extinction. Ces critères sont établis par l'UICN pour évaluer l'état de conservation des espèces.
[2030] Espèces « vulnérable ». Ce critère est établi par l'UICN pour évaluer l'état de conservation des espèces.
[2031] L'unité mixte de service PatriNat est un centre de données et d'expertise sur la Nature réunissant des experts de l'Office Français de la Biodiversité, du Muséum National d'Histoire Naturelle et du Centre National de la Recherche Scientifique.
[2032] Articles L123-1-A à L123-19-11 du code de l'environnement.
[2033] Sur les 1 223 contributions, seuls deux avis ont été favorables à la liste proposée.

ailleurs permis d'intégrer certaines considérations biologiques (e.g. niveau de menace de l'espèce) dans la décision de déconcentration des avis sur les dérogations.

Seule une espèce proposée par le CNPN ne fut pas ajoutée à cette liste, le loup, qui aurait pu, selon un membre du CNPN, faire échouer le compromis encore fragile sur le contenu de cette liste :

> « *Et on a eu gain de cause sur toutes les espèces sauf une, le loup. […] Mais c'est ce que disait [un membre de la direction de l'eau et de la biodiversité] s'il met le loup, ça risque de cristalliser, parce que ça passe au niveau du Ministère de l'agriculture, même Premier ministre.* » Entretien avec B, membre du CNPN, 20 février 2020.

Ceci illustre le caractère éminemment conflictuel dans la gestion de certaines espèces en particulier, et notamment les carnivores.

La liste finalement arrêtée comporte 1 822 espèces sur les 7 032 espèces protégées. En ce qui concerne la métropole, figurent sur la liste 461 espèces dont 288 espèces végétales (Muller *et al.*, 2021, p.9).

S'il est encore trop tôt pour mesurer l'influence de cette déconcentration qui se met tout juste en place, les premiers éléments récoltés permettent néanmoins d'émettre quelques observations quant à certaines des craintes qui s'étaient faites jour sur la capacité des CSRPN à traiter ces dossiers. Comme nous l'indiquait un membre du CNPN, par ailleurs membre de CSRPN, le nombre d'avis tacites, c'est-à-dire réputés favorables auraient bien augmenté au sein des CSRPN :

> « *Vu les premières statistiques, il y en aurait plus [d'avis tacites], mais je ne sais pas à quoi l'attribuer. Si c'est le fait que le CSRPN volontairement a dit : "bon c'est un dossier qui pose pas de problème, laissons faire", ça peut être ça. Ou si c'est un problème de délai, je peux pas dire. Je sais qu'il y a plus d'avis tacites en avis CSRPN pour la première année qu'au CNPN.* » Entretien avec A, membre du CNPN, 14 mai 2021.

Sans pouvoir préjuger des causes de ces avis tacites qui peuvent être multiples et dont l'analyse nécessiterait une étude plus approfondie auprès de différents CSRPN, notons d'ores et déjà que ces avis non formulés ne permettent pas aux porteurs de projets de bénéficier des recommandations d'une instance d'experts sur la protection de la faune et de la flore.

Comme nous l'évoquions plus haut, un avis, même favorable, est accompagné d'un certain nombre de recommandations destinées à améliorer la prise en compte de ces enjeux environnementaux dans la conduite des travaux d'aménagement. L'absence d'avis conduit donc à se passer de ces conseils et est donc susceptible de conduire à une moins bonne prise en compte de ces enjeux dans la conduite des projets d'aménagement.

Par ailleurs, les premiers retours montrent un taux d'avis défavorables moins important au sein des CSRPN qu'au sein du CNPN :

> « *Les CSRPN, en première pratique ils sont plutôt à 10 % d'avis défavorables et le CNPN à 40 % donc euh… Le problème c'est pourquoi le CNPN est plus sévère que les CSRPN*. » Entretien avec A, membre du CNPN, 14 mai 2021.

Si, encore une fois, il est impossible de préjuger des causes de ces différentes, le transfert semble avoir conduit à la diminution des exigences requises pour les dérogations à la protection des espèces qui ne sont pas de la responsabilité du CNPN.

Au moment où nous avons réalisé nos entretiens, un groupe de travail avait néanmoins été mis en place pour harmoniser la pratique des différents CSRPN avec le CNPN et transférer les

compétences du national au régional. Une trame d'avis commune était par ailleurs en cours d'élaboration au moment où nous avons réalisé nos entretiens :

> « *Le CNPN prépare des fiches, prépare des… Comment dire… De la procédure… Il y a de l'information, il y a un échange important entre CSRPN et CNPN. Enfin il y a du transfert. […] Là actuellement il y a une fiche type d'avis. Une trame d'avis commune au CSRPN et CNPN.* » Entretien avec A, membre du CNPN, 14 mai 2021.

Difficile de préjuger de l'impact de ce transfert compte-tenu de son caractère encore relativement récent et des mesures mises en place pour harmoniser les critères de jugement en ce qui concerne ces dérogations. Il s'agit néanmoins d'une réforme de plus concernant l'évaluation environnementale sur laquelle il s'agira, dans le futur, d'être vigilant pour éviter un moins-disant environnemental.

Ces différences de jugement entre les avis du CNPN et des CSRPN nous amènent à nous intéresser aux pratiques existantes en matière d'évaluation des demandes de dérogation et à la manière dont ces dossiers sont jugés par les experts du CNPN aujourd'hui. Si nous nous étions dans les chapitres précédents, intéressés aux pratiques des membres du CNPN, cette nouvelle partie nous permet de faire un point sur les évolutions induites par la législation sur les espèces protégées dans le cadre des demandes de dérogation à la protection des espèces pour les projets d'aménagement.

Conclusion : Des réformes dont il est encore difficile de mesurer les conséquences

Les conséquences des réformes que nous avons abordées dans cette deuxième section restent difficile à appréhender.

D'une part, elles sont intervenues relativement récemment. Il est encore difficile, notamment concernant le transfert des avis concernant les dérogations d'impact sur les espèces protégées, de statuer sur la manière dont les CSRPN vont pouvoir exercer ces nouvelles missions. De tels changements nécessitent une phase d'adaptation qu'il est difficile de juger. En ce qui concerne le CNPN et la nomination de ces membres, un nouvel appel à candidature est à l'heure de l'écriture de cette thèse lancée par le ministère de l'Environnement. Les membres du « nouveau » CNPN de 2017 arrivant au terme de leur mandat de cinq ans, il sera intéressant d'observer les renouvellements effectués.

D'autre part, elles interviennent dans un contexte « mouvant ». Comme l'illustre le nombre important de réformes récentes concernant l'évaluation environnementale, l'action publique en matière de biodiversité est d'autant plus difficile à étudier que de nombreuses réformes sont menées en parallèle les unes des autres. Ces différents changements, qui obéissent bien souvent à des rationalités différentes (sur ce point, voir Chassé et Blatrix, 2021) rendent l'étude d'une réforme en particulier difficile et complexifie le travail de l'analyste.

Sur un dispositif aussi important que celui de l'évaluation environnementale, de plus amples recherches mériteront d'être conduites dans l'avenir pour mesurer les effets induits par ces changements.

CONCLUSION

Comme nous l'avons vu à partir de cette analyse des évolutions du CNPN depuis 1976, le CNPN constitue encore aujourd'hui une instance centrale dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de protection de la nature. Depuis sa création en 1946, passée plutôt inaperçue, ses missions et responsabilités n'ont finalement fait qu'augmenter jusqu'à la toute dernière réforme qui semble constituer un premier affaiblissement de ses prérogatives au profit d'une organisation régionalisée des politiques de conservations de la biodiversité.

Cette régionalisation poursuit finalement un mouvement plus ancien que l'on peut faire remonter aux années 2000 et qui visait à doter les conseils régionaux d'outils pour protéger la biodiversité. En 2002 s'étaient ainsi mis en place les CSRPN et les réserves naturelles régionales dont le fonctionnement était indépendant du CNPN. Centré uniquement sur les espaces protégés et les politiques d'inventaires, ce mouvement de régionalisation se poursuit donc sur les politiques d'aménagement du territoire.

En dehors de cette récente réforme dont il est encore difficile de mesurer les effets, on voit bien que le CNPN, en tant que conseil consultatif, a su s'adapter et se faire une place centrale dans la mise en œuvre de la politique publique de protection de la nature puis de conservation de la biodiversité. L'apparition de nouveaux instruments comme la directive Habitats, dont la mise en œuvre et les objectifs sont basés sur des évaluations scientifiques (e.g. identification des espèces d'intérêt communautaire, évaluation du bon état de conservation), ou l'évaluation environnementale des projets, qui nécessite une évaluation experte des impacts sur la biodiversité, n'a fait que confirmer l'orientation scientifique prise par l'action publique en matière de protection de la nature depuis la création du CNPN. Par ailleurs, les instruments qui représentent le cœur historique de son activité, à savoir les espaces protégés, représentent toujours aujourd'hui le cœur des politiques de conservation de la biodiversité ce qui contribue à légitimer sa place dans l'action publique contemporaine.

Un autre mouvement semble aussi se poursuivre avec la réforme du CNPN de 2016, celui d'un renforcement du recours à l'expertise scientifique et technique en matière de conservation de la biodiversité. Depuis 1946 et jusqu'en 2016, le CNPN était une instance plurielle mêlant différentes catégories d'acteurs, allant du scientifique au représentant du monde cynégétique, en passant par l'administration. C'est bien cette composition plurielle qui lui était reprochée dans les rapports visant à réformer la gouvernance de la biodiversité. Si Céline Granjou et Isabelle Mauz (2007) questionnaient l'existence d'un « impératif scientifique » dans l'action publique en matière de conservation de la biodiversité, la réforme de la composition du CNPN semble bien confirmer l'idée selon laquelle les décisions en la matière doivent être étayées par des avis scientifiques et techniques.

La réforme du CNPN a conduit certaines parties-prenantes à être exclues d'un certain nombre de décisions concrètes quant à la mise en œuvre des instruments d'action publique comme les réserves naturelles ou les dérogations aux impacts sur les espèces protégées. Ces parties-prenantes sont désormais appelés à se prononcer au sein du CNB sur les orientations stratégiques de la politique publique. De plus amples analyses mériteraient d'être menées pour mesurer l'effet de ces changements sur les décisions elles-mêmes.

De manière générale, la littérature en matière d'action publique sur la biodiversité s'est récemment intéressée à des instruments d'action publique particuliers (e.g. séquence ERC, inventaires naturalistes). Nous proposons à l'avenir de s'intéresser davantage, et sur le temps long, aux institutions qui portent ces instruments.

L’évolution d’institutions comme le CNPN ou d’autres institutions qui gravitent autour de la mise en œuvre de nombreux instruments comme les DREAL par exemple, méritent que l’on s’y attarde. Les transformations que subissent ces institutions sont susceptibles de jouer un rôle majeur dans l’ensemble des dispositifs qu’ils contribuent à mettre en œuvre et il est parfois aussi important de renseigner les changements organisationnels que les réformes des instruments eux-mêmes.

L’analyse des institutions, notamment sur le temps long, permet par ailleurs de porter un regard sur le développement et l’évolution du mix instrumental d’une politique publique. Elle permet de mieux saisir les enjeux qui sous-tendent l’action publique et de comprendre comment les choix passés affectent le présent.

Conclusion Générale

L'analyse socio-historique de la genèse et de l'activité du Conseil National de la Protection de la nature jusqu'à aujourd'hui a permis d'apporter de nouveaux éclairages quant aux origines de l'action publique en matière de protection de la nature. En même temps que le souhait de renseigner un pan méconnu de l'histoire de de la protection de la nature, l'ambition était d'étudier les relations entre action publique et connaissances scientifiques.

L'entrée par l'analyse de l'évolution d'une institution comporte deux avantages majeurs. Le premier est de pouvoir suivre, sur le temps long, l'évolution d'une politique publique. Cette approche socio-historique de l'action publique permet de mieux cerner les grandes tendances et les dynamiques de transformations d'un problème public et de sa résolution. Une telle approche nous a permis de relativiser l'existence d'une véritable rupture dans l'action publique en matière de protection de la nature depuis l'avènement du terme de « biodiversité ». Nous avons montré que l'action publique en matière de protection de la nature portait déjà en elle, et ce dès le lendemain de la seconde guerre mondiale au moins, un certain nombre de tendances que les politiques de conservation de la biodiversité ne vont faire qu'amplifier.

Le second avantage d'une approche par l'étude d'une institution comme le CNPN était de pouvoir analyser à la fois l'élaboration et les évolutions du mix instrumental mais aussi de nous focaliser sur le processus de mise en œuvre de ces instruments. La sociologie politique en matière de biodiversité s'est récemment focalisée sur des instruments en particulier (e.g. séquence « ERC », directive Habitats). La focale placée sur une institution permet de porter le regard sur un ensemble d'instruments et d'étudier leurs interactions.

La mise en œuvre de la directive Habitats dans les années 1990 a ainsi fait l'objet de contestations et de résistances qu'il est possible de documenter à partir de sources historiques de l'administration centrale (Chassé, 2019). Les débats autour de l'application de cette directive continuent à marquer les représentations et les discours des acteurs, ce qui conduit à penser que ce « précédent » n'a probablement pas été sans conséquence sur la mise en œuvre de la politique de création des réserves naturelles.

L'analyse par une institution n'exclut pas non plus la possibilité de nous focaliser sur un instrument en particulier. Bien au contraire, notre approche a permis de saisir l'évolution des significations et de la mise en œuvre d'un instrument en particulier, les réserves naturelles. Si nous avons dû régulièrement opérer un décentrement par rapport à notre institution, nous en avons justement profité pour replacer son action et sa place dans un paysage institutionnel plus vaste

En ce sens, nos travaux ont aussi montré l'intérêt de multiplier les points d'entrée et les sources pour analyser des dynamiques qui ne se laissent pas facilement appréhender. Nous nous sommes en effet intéressés à des lieux différents – des bancs de l'Assemblée Nationale à la parcelle forestière – et des acteurs variés – du fonctionnaire de l'administration centrale à l'agriculteur propriétaire des terres mises en réserve –. Cette multiplication des échelles et des points de vue nous a permis d'étudier sous différents angles la diffusion des concepts scientifiques et les modalités d'utilisation des données scientifiques sur la nature au sein de différentes sphères.

Rendre compte du temps long constituait une tâche difficile qui a nécessité de faire un certain nombre de choix concernant les évènements analysés et relatés au fil de cette thèse. Deux facteurs ont été déterminants dans ces choix.

Nous nous sommes premièrement centrés sur les dossiers que le CNPN a eu à traiter et sur les acteurs en interaction plus ou moins directe avec leur traitement. En tant qu'unique instance d'expertise scientifique en matière de protection de la nature durant ses trente premières années

d'existence, le CNPN nous fournissait un aperçu global des problématiques qui rentraient dans le périmètre de l'action publique en matière de protection de la nature.

Deuxièmement, le choix des évènements relatés a été pour partie déterminé par la disponibilité des archives à notre disposition, notamment concernant la période 1946-1971. Comme nous avons eu l'occasion de le mentionner, les archives produites par l'administration des Sites ne reflètent qu'imparfaitement l'action qu'elle a pu avoir sur la protection des milieux naturels. Ces archives ont néanmoins constitué un matériau crucial pour analyser la prise en compte précoce des dimensions naturalistes de l'action publique en matière de protection de la nature.

Ainsi, notre approche nous a permis de suivre l'évolution des rationalités et des intérêts qui s'affrontent au cœur de la conduite de l'action publique en matière de protection de la nature, et les changements instrumentaux qui constituent le reflet de l'évolution des rapports de force tout au long du XXème siècle. Eclairant l'origine des enjeux et dynamiques en cours, cette approche renouvèle le regard que l'on peut porter sur les modalités contemporaines de conservation de la biodiversité.

En termes d'ancrage disciplinaire, la façon dont nous avons appréhendé notre recherche s'inscrit donc dans une sociohistoire de l'action publique en matière de protection de la nature. Nous nous sommes toutefois aussi appuyés sur une approche socio-historique du champ scientifique et expert relatif à cette politique publique. Avant de revenir sur les principaux résultats de notre thèse, il nous semble essentiel de nous attarder sur les origines et les caractéristiques propres à notre démarche de recherche.

Aborder la « nature » : de l'écologie aux sciences humaines et sociales

L'intérêt que nous avons porté à la matérialité des enjeux relatifs à l'« état » de la nature et aux sciences et techniques disponibles pour la mesurer n'est pas étranger à notre formation initiale, pas plus d'ailleurs que la formulation de nos questions et la formalisation de notre démarche de recherche.

A travers notre parcours universitaire, nous sommes passés de la recherche des effets de la biodiversité cultivés sur la macrofaune du sol (Chassé *et al.*, 2019) à celle des trajectoires de mise en politique de la nature. Nous nous sommes éloignés d'une certaine « nature », celle perçue à travers le prisme des sciences écologiques, pour étudier la mise en place et l'évolution des modalités de gouvernance du vivant.

Ceci nous a demandé de déconstruire un certain nombre d'acquis et de présupposés, et de nous approprier de nouvelles méthodologies pour aborder la nature selon de nouveaux angles de vue. Une telle démarche nous a conduit, avec d'autres doctorants aux parcours comparables, à nous interroger sur nos pratiques de l'interdisciplinarité et nos manières d'hybrider l'écologie scientifique aux sciences humaines et sociales (Chassé, Cogos, *et al.*, 2020).

Pour évoquer les formations à l'« interdisciplinarité », Marcel Jollivet (2008, p.13), co-fondateur de la revue *Natures Sciences Sociétés*, était formel : « *Il n'y a pas de modèle ; on est dans le domaine du bricolage* ». C'est en effet par-là que nous avons commencé, par un bricolage consistant à élaborer peu à peu notre questionnement de recherche qui nous aura guidé tout au long de cette thèse.

Sur ce point, il est évident que notre fréquentation des laboratoires d'écologie et la lecture d'une littérature abondante sur l'importance de la diversité biologique et le danger que représente son érosion ont été déterminantes dans la construction de notre problématique. C'est d'abord d'un

questionnement issu de cette expérience et un peu simpliste, voire un peu naïf, qui nous a poussé à entamer nos recherches : Comment en effet expliquer que la mobilisation scientifique actuelle sur un enjeu comme la « biodiversité » ne semble finalement trouver que si peu d'échos dans le champ politique ? Cette interrogation nous a naturellement amené à interroger une question devenue de plus en plus centrale dans les sciences humaines et sociales, celle des rapports existants entre sciences et politique.

Les connaissances acquises en écologie scientifique et le souhait de les mobiliser dans une telle démarche de recherche nous ont permis d'aborder la problématique sous un angle particulier. Au-delà des jeux d'acteurs et de l'analyse de l'expertise scientifique comme « technologie de pouvoir », nos rapports à l'écologie scientifique nous ont aussi conduit à essayer de comprendre dans quelle mesure les sciences pouvaient effectivement s'insérer dans les processus décisionnels et contribuer à résoudre la crise environnementale que nous traversons.

C'est donc probablement moins à un raffinement théorique des cadres d'analyse en science politique que nos travaux ont le plus contribué, qu'à la compréhension de la manière dont l'écologie a été mobilisée jusqu'à présent et des conditions dans lesquelles elle pourrait mieux éclairer l'action publique en la matière (Chassé, Blatrix, *et al.*, 2020).

Sur ce point, l'étude du temps long nous fournit des éléments cruciaux en ce sens qu'elle permet de déconstruire un certain nombre de clichés, aussi bien sur l'idée d'un « progrès » scientifique dans la manière de percevoir et de gérer la nature que sur une rupture majeure des politiques publiques en matière de protection de la nature qui serait survenue depuis une vingtaine d'années.

Analyser la « réflexivité environnementale » des sociétés passées

> « […] *avons-nous le droit d'espérer ? Fort heureusement, l'ampleur du danger des destructions ne préoccupe plus seulement quelques hommes de réflexion, des naturalistes et des artistes, des chasseurs intelligents, des sportifs sensibles. Un remous se perçoit dans l'opinion publique, une inquiétude se fait jour parmi les économistes. Des manifestations internationales récentes, quelques importants congrès, la création d'une Union internationale pour la Protection de la Nature, les préoccupations de l'UNESCO, les cris d'alarme poussés en Amérique par William Vogt et par Fairfield Osborn, dont les livres ont eu une répercussion énorme outre atlantique* […] » Roger Heim, 1950[2034].

> « *Et bien oui, voyez-vous, ceci est très important, parce que cela montre que l'opinion publique, et je dirais également que les pouvoirs publics, se préoccupent à l'heure actuelle de ces problèmes importants. Alors qu'il y a même 10 ans, a fortiori après la dernière guerre mondiale, ni les pouvoirs publics, ni le français moyen ne se préoccupait de cela. Donc il y a une prise de conscience.* » Jean Dorst, 1973[2035].

> « *Prise de conscience des enjeux biodiversité : un « réveil écologique » s'empare de la planète* » WWF, 2021[2036].

[2034] Radiodiffusion française, 15 mars 1950, *Premiers remèdes, les sanctuaires*.
[2035] Entretien de Jacques Chancel dans Radioscopie, 4 octobre 1973.
[2036] https://www.wwf.fr/vous-informer/actualites/un-reveil-ecologique-sempare-de-la-planete, consulté le 3 novembre 2021.

Chaque époque révèle un nouvel élan d'optimisme dans la prise en charge des problèmes environnementaux par une « prise de conscience » croissante sur l'importance de ces enjeux. Il nous semble que ces citations illustrent parfaitement l'intérêt d'étudier le temps long et l'historicité des problèmes environnementaux. La méconnaissance du passé renforce en effet l'illusion selon laquelle les actions entreprises aujourd'hui conduiraient aux changements nécessaires pour résoudre la crise associée à l'érosion de la biodiversité.

C'est pour éviter de tels écueils que Céline Pessis, Sezin Topçu et Christophe Bonneuil (2013) proposent d'engager des recherches sur la « *réflexivité environnementale* » des sociétés du passé pour porter un regard plus juste sur les dynamiques contemporaines concernant les enjeux environnementaux : « *les "dégâts du progrès", du modèle de développement d'après-guerre, n'ont pas été le fait d'une société française privée de conscience ou de savoirs pour les penser, dénuée de réflexivité environnementale […]* » (Pessis *et al.*, 2013, p.20). L'occultation des discours et des pratiques à contrecourant du mythe modernisateur des « Trente Glorieuses », dont les effets délétères sur l'environnement sont désormais bien renseignés, est en effet susceptible de faire passer nos sociétés actuelles « *pour plus conscient[e]s que nos prédécesseurs* ». Dans cette logique, nos travaux ont justement contribué à rendre visible l'action d'un certain nombre d'acteurs porteurs de visions alternatives à l'illusion progressiste des années d'après-guerre.

Notre analyse nous a d'ailleurs amené à déconstruire un certain nombre d'images qui accompagnent l'action publique en matière de protection de la nature. Ces images sont diverses et portées par des acteurs aux intérêts multiples, allant de la dénonciation d'une « mise sous cloche » des milieux naturels à celle d'une vision « fixiste » de la nature centrée sur les espèces, en passant par celle d'un modèle d'action publique vertical et règlementaire dont les instruments seraient imposés aux territoires, d'une vision romantique de la nature ou encore d'une protection qui ne s'intéresserait qu'aux espaces et aux espèces remarquables. Si nous ne nions pas l'existence d'éléments susceptibles de fonder de telles images, elles constituent néanmoins des représentations caricaturales et des raccourcis qu'il nous semblait nécessaire d'interroger. Ceci nous semble d'autant plus important que la diffusion de telles représentations sur les modalités d'action passées induit l'idée selon laquelle les mesures que nous prenons aujourd'hui pour faire face à la crise de la biodiversité constitueraient un « progrès » dans nos manières de protéger la nature.

Nous revenons ainsi au fondement même de l'analyse du changement en science politique consistant à évaluer les réformes et actions présentes à la lumière du passé. Évoquons justement quelques-uns des résultats et qui viennent mettre en cause certaines représentations de la protection de la nature.

Notons d'abord que la construction du problème public de protection de la nature n'est ni dénuée d'une vision gestionnaire du vivant ni d'un certain anthropocentrisme. Contrairement à l'idée parfois diffusée d'une protection de la nature qui consisterait à mettre en place des réserves naturelles intégrales dans lesquelles toute activité humaine serait prohibée, nous avons montré, à travers différents cas, l'existence d'une préférence pour les milieux « gérés ».

Les naturalistes de l'après-guerre disposent déjà d'un certain nombre de connaissances sur le fonctionnement des milieux qu'ils mettent au service d'une protection particulière de la nature consistant à privilégier l'existence de certaines espèces. Pour cela, des modalités de gestion particulière (e.g. abattage sélectifs, maintien mais règlementation des pratiques agricoles) sont mises en œuvre et adaptées aux objectifs fixés à la suite de l'identification des objets de nature méritant protection.

Par ailleurs, dans le cadrage naturaliste de la protection de la nature qui s'élabore dès le lendemain de la seconde guerre mondiale, les mesures de protection de la nature deviennent peu à peu nécessaires pour « optimiser » la fourniture des ressources naturelles. Si l'on ne parlait pas encore de « services écosystémiques », les espaces protégées, dans les discours au moins, apparaissent comme nécessaires au renouvellement de ces ressources. Comme nous l'avons vu, le développement de l'écologie n'est d'ailleurs pas étranger à un mouvement d'optimisation des rendements de ces ressources naturelles. On a bien vu que ce cadrage, dès ses origines, n'était déjà pas dénué d'une vision utilitariste et ne repose pas sur une vision passéiste ou romantique de la nature.

L'intérêt qu'ils portent à la protection de certains milieux et de certaines espèces ne signifie pas pourtant que ces pionniers de la protection de la nature privilégiaient la protection de la nature que l'on qualifie aujourd'hui de « remarquable » au détriment des territoires productifs que l'on qualifierait aujourd'hui d'ordinaires. C'est bien à l'ensemble des activités humaines que ces naturalistes souhaitaient étendre les considérations de protection de la nature.

Ce recentrage sur la nature « extraordinaire » de la protection de la nature nous semble plutôt être le résultat de rapports de force inégaux entre deux communautés d'intérêt opposées par leur vision des relations entre l'humain et la nature. L'analyse de la loi de 1976 et de la naissance du dispositif des études d'impact a très bien montré la manière dont les intérêts économiques dominants se sont opposés à une application plus systématique et sur l'ensemble du territoire des principes de protection de la nature. Avant cela, les tentatives d'intégrer les enjeux naturalistes dans un certain nombre de projets d'aménagement s'étaient heurtés à une levée de boucliers de la part d'acteurs convaincus de défendre « l'intérêt général ».

Les réformes contemporaines du processus d'évaluation environnementale font évidemment écho aux luttes que nous avons décrites tout au long de cette thèse pour intégrer les enjeux naturalistes dans les procédures d'aménagement du territoire. L'enjeu reste le même, pour les acteurs économiques, à savoir limiter les contraintes que fait peser la prise en compte des enjeux environnementaux sur leurs activités.

Les tentatives de mise en place de « réserves naturelles d'intérêt général » au milieu des années 1970 témoignent par ailleurs déjà, une vingtaine d'années avant la directive Habitats, d'une volonté de concilier activités humaines et protection de la nature. L'échec de la mise en œuvre de ce type de réserve n'est pas le fruit d'une vision étriquée de la protection de la nature qui consisterait à mettre sous cloche les milieux naturels, mais résulte plutôt de l'incompatibilité entre un modèle économique dominant basé sur la consommation et l'exploitation intensive de ses ressources et une protection de la nature qui nécessite de repenser nos manières de vivre.

Dans le même sens, la législation sur les espèces protégées, la « *bombe atomique* » au sein de l'arsenal de la protection de la nature, a moins à voir avec le souci de s'accrocher à une préservation superficielle de quelques individus d'une espèce, qu'avec celui de revendiquer une autre utilisation des milieux, traduisant une vision alternative du « développement » et des relations entre l'humain et la nature. L'approche par espèces, que l'on peut faire remonter à la loi de 1976 constitue en effet moins pour ses concepteurs un moyen de protéger des espèces remarquables par leur rareté, leur endémisme ou leur état de conservation, qu'un nouvel outil dédié à la protection des milieux.

Il convient également de souligner le caractère avant tout négocié de la mise en œuvre des premières mesures de protection de la nature. La constitution des espaces protégés en métropole a toujours été le résultat de processus de décisions complexes et multi-acteurs, et les règlementations qui en découlent ne sont pas le fruit d'une décision impliquant une unique alliance entre naturalistes

et administrations qui imposeraient leurs règles aux territoires. Entre gestion « *des opportunités* »[2037] et création de réserves « *là où on pouvait […] sans foutre la révolution* »[2038], on est loin d'un réseau d'espaces protégés qui se seraient construits de manière autoritaire.

Enfin, nous ne pouvions, dans cette conclusion, passer sous silence notre propre aveuglement quant à cette « *réflexivité environnementales des sociétés du passé* ». Notre fréquentation, au cours de notre parcours universitaire, de laboratoires de biologie et d'écologie au sein desquels nous avons régulièrement eu l'occasion de discuter des causes de l'incapacité des politiques publiques à enrayer l'érosion de la biodiversité n'est pas sans lien avec cet aveuglement. On y évoque souvent l'image des naturalistes trop préoccupés par les espèces au détriment des dynamiques des écosystèmes, qui auraient contribué à l'élaboration d'instruments d'action publique inadaptés à la prise en compte des enjeux de biodiversité. On y discute de la dualité humain-nature qui caractérisait les conceptions de ces vieux savants qui ne voyaient en l'activité humaine qu'une source de perturbation des milieux. On y dénigre bien souvent la phytosociologie pour son approche déterministe et fixiste du vivant. Cette thèse a donc aussi été pour nous l'occasion de remettre en perspective l'ensemble de ces discours et de révéler la contemporanéité de certains débats relatés au fil du manuscrit.

Notre thèse remet donc en perspective un certain nombre de présupposés, de « clichés protectionnistes » pour reprendre les termes Clara Therville (2013), qui permettent de réinterroger les changements les plus récents de l'action publique en matière de conservation de la biodiversité et de dépasser une autre forme de cliché plus classiquement analysé en science politique, qui concerne la question changement.

Parmi les différentes dimensions du changement, nous nous sommes particulièrement intéressé au changement des modalités d'utilisation des connaissances scientifiques dans la conduite de l'action publique.

La place de l'expertise scientifique dans l'élaboration de la mise en œuvre de la politique de protection de la nature

Qu'avons-nous apporté quant à la compréhension des relations qu'entretiennent les connaissances scientifiques avec l'action publique en matière de protection de la nature ?

Notons premièrement les similitudes qui peuvent exister entre les pratiques que nous avons documentées et analysées tout au long de la seconde moitié du XXème siècle en matière de création d'espaces protégées, et les modalités d'action contemporaines en la matière.

Il est certain que l'action des premiers naturalistes est marquée par une forme de bricolage. Nos conseillers de la protection de la nature identifient eux-mêmes les sites d'intérêt. Ils s'engagent personnellement sur les territoires pour mettre en œuvre des mesures adaptées à leur conception de la nature. Si ces mesures restent fragiles et peu pérennes, on ne peut occulter la dynamique alors en cours. Un certain nombre de pratiques destinées à rationaliser et objectiver les raisons de mettre en œuvre des mesures de protection s'élaborent au fil du temps. A travers nos travaux et la multiplication de nos cas d'étude, ce sont finalement les logiques de construction d'une expertise naturaliste à destination des politiques publiques que nous avons documentées.

[2037] Entretien avec un ancien fonctionnaire de la direction de la Protection de la nature, 22 août 2019.
[2038] *Ibid*.

C'est encore vers Fontainebleau qu'il faut se tourner pour retracer les origines de cette expertise en construction. Si ce qui se joue dans le massif au lendemain de la seconde guerre mondiale a indéniablement facilité la création du CNPN, les méthodes qui sont élaborées pour assurer la protection des espèces et des milieux constituent indubitablement un idéal qu'il va s'agir, par la suite, de reproduire.

C'est en effet déjà à partir d'un inventaire naturaliste susceptible d'identifier les espèces et les milieux les plus particuliers que sont déterminés la localisation, le périmètre et les modalités de gestion idéaux de ces réserves naturelles. Ces propositions reflètent des préoccupations scientifiques variées (e.g. endémisme, diversité des conditions biophysicochimiques des milieux à protéger, héritage d'une évolution passée, espèces autochtones) qui résultent d'une construction experte de la notion d'« intérêt scientifique ». Les connaissances scientifiques sont invoquées en vue d'une protection optimale du patrimoine naturel permettant de trouver un juste équilibre entre son exploitation et sa gestion.

A Fontainebleau, les naturalistes expérimentent ce qu'ils souhaitent généraliser à l'ensemble du territoire, ce qui se révèle alors impossible compte-tenu du manque de ressources dont ils disposent. Aujourd'hui, la multiplication des inventaires, leur numérisation et leur utilisation dans des modèles toujours plus complexes pour tenir compte des diverses composantes de la diversité biologique – de la diversité phylogénétique à la diversité fonctionnelle – aurait rendu possible le vœu originel de ces naturalistes.

Cette construction experte doit néanmoins se frotter, dans la réalité du terrain, aux logiques économiques, sociales et politiques. Ces propositions, basées sur un optimum scientifique, sont alors soumises à l'épreuve des négociations. Toutes ces recommandations sont loin d'aboutir et la gestion du massif de Fontainebleau reflète les compromis qui résultent des divers usages d'un territoire. Si les connaissances scientifiques étaient nécessaires à la révélation d'une matérialité spécifique d'un état de nature et à la justification d'en assurer la protection, elles se révèlent insuffisantes pour légitimer en l'état et sans discussions l'ensemble des revendications naturalistes. Est-ce que l'accumulation de données et de connaissances sur le fonctionnement des écosystèmes est susceptible de modifier cet état de fait ? Rien n'est moins sûr. Il nous semble clair que ce sont plutôt les rationalités économiques, sociales et politiques et leurs liens avec la nature qui méritent d'être interrogées.

L'analyse que nous avons faite de la mise en œuvre des réserves naturelles dans les années 1970 et au début des années 1980 n'est pas si différente du récit de la protection du massif de Fontainebleau trente ans plus tôt. Il est évident que le processus s'est formalisé avec la nécessaire constitution d'un dossier scientifique. Avec l'enquête publique, la décision est aussi moins confinée qu'elle ne pouvait l'être dans l'enceinte fermée de la Commission Consultative des Réserves Artistiques et Biologiques de la forêt de Fontainebleau. L'analyse fait néanmoins toujours apparaître une procédure en deux temps durant laquelle la science est d'abord convoquée pour s'assurer de la légitimité à protéger tel ou tel espace. Dans un second temps, des arbitrages d'une autre nature ont lieu et aboutissent à l'intégration de logiques scientifiques, politiques, économiques et sociales dans la décision de créer ou non ces réserves naturelles.

Aujourd'hui, si les modèles ont remplacé les dires d'experts et si les inventaires sont plus fournis et englobent de plus en plus de taxons, il n'est pas évident qu'ils permettent la constitution effective d'un réseau plus « cohérent » d'un point de vue scientifique qui permettrait d'assurer une meilleure conservation de la biodiversité. Il nous semble, en revanche, tout à fait probable que la nécessité croissante de justifier la mise en œuvre des mesures de protection de la nature par la

mobilisation de principes scientifiques a finalement conduit à limiter les possibilités d'agir en faveur de la protection la nature.

Comme nous l'avons vu, et ce jusqu'au milieu du XXème siècle, les relations entre les dimensions naturalistes et esthétique de la protection de la nature étaient très proches et imbriquées. Au fil du temps et de la constitution d'une expertise scientifique autonome, la dimension esthétique a peu à peu été associée à une vision passéiste de la protection de la nature. Le processus décisionnel orientant les choix de localisation des zones qui méritent protection s'est peu à peu focalisé sur la seule rationalité scientifique. Une nouvelle fois, cette « technicisation » du problème que constitue la protection de la nature est bien antérieure à l'émergence seule du concept de biodiversité et de tous les instruments qui l'accompagnent. Il est cependant très probable que l'émergence de l'ère du numérique et de l'accumulation des *data* n'a fait que conforter cette dynamique.

Ceci rejoint finalement certaines interrogations quant aux conséquences de la montée d'un « impératif scientifique » dans l'action publique en matière de protection de la nature (Granjou et Mauz, 2007). Les auteures montraient, à partir de cas concrets de gestion de ces espaces protégés, que l'expertise était devenue, pour les acteurs impliqués au sein des territoires, une « *condition d'accès à l'action collective ainsi qu'à divers dispositifs d'action concertée* » (Granjou et Mauz, 2007). Dans le cas de la création des réserves naturelles, il est certain que la production et les résultats de l'expertise scientifique sur un milieu deviennent une condition nécessaire à l'aboutissement d'un projet. Plus question de protéger un milieu s'il ne dispose pas d'un dossier scientifique solide qui établit la présence d'une nature « scientifiquement remarquable ».

Ce niveau d'exigence scientifique accru concernant les conditions d'aboutissement d'un projet ne semble néanmoins pas s'accompagner d'une plus grande facilité à mettre en place ces espaces protégés. Le récent bilan réalisé par le Muséum National d'Histoire Naturelle sur la Stratégie de Création des Aires Protégées (SCAP) adoptée en 2011 pour la métropole illustre bien les difficultés à mettre en œuvre un réseau cohérent de protection à partir de critères uniquement scientifiques.

L'objectif de la SCAP, dont les projets avaient été établis à partir d'un diagnostic scientifique du réseau des espaces protégés terrestres destinés à évaluer les lacunes du réseau existant concernant la protection des espèces et des habitats (Coste *et al.*, 2010), était d'« *améliorer la cohérence, la représentativité et l'efficacité du réseau en plaçant au minimum 2 % de ce territoire sous protection forte à l'horizon 2019* » (Léonard *et al.*, 2019, p.9). En dépit de la réalisation d'un diagnostic basé sur des principes scientifiques susceptibles de légitimer et de faciliter l'aboutissement de ces projets, le taux de réussite des projets était de 41 % en nombre de projets et de 19 % en superficie au 31 décembre 2018 (Léonard *et al.*, 2019).

Le recours à des modèles écologiques de plus en plus complexes pour identifier les lacunes du réseau des aires protégées, qui est permis par l'accumulation de connaissances et le recours croissant aux inventaires naturalistes nous paraît loin de pouvoir inverser la tendance en matière d'érosion de la biodiversité et pourrait finalement constituer un obstacle à l'aboutissement de projets moins « scientifiquement » pertinents mais susceptibles par leur multiplication, d'apporter autant de gain en matière de protection de la nature.

Ces résultats remettent par ailleurs en question l'idée selon laquelle la politique de conservation de la biodiversité manquait d'une « *véritable instance d'expertise scientifique et technique* » [2039] à l'échelle nationale. Il nous semble que nos résultats pointent en effet moins l'idée d'un besoin d'avis experts et techniques pour surmonter la crise de la biodiversité que d'un

[2039] Etude d'impact du projet de loi relatif à la biodiversité, mars 2014, p.26.

changement fondamental dans l'organisation de nos sociétés et dans nos manières de considérer le « progrès » et le bien-être.

Dans un deuxième temps, soulignons l'importance des liens qu'entretient la protection de la nature avec les connaissances scientifiques, et ce dès le milieu du XXème siècle. Dès la loi de 1930 sur les sites, l'administration se dote d'un outil pour protéger des territoires « *à caractère scientifique* »[2040]. Sa réforme de 1957 pour créer l'instrument des réserves naturelles évoquait un classement d'une zone « *en vue de la conservation et de l'évolution des espèces* »[2041]. La loi de 1976 évoque ensuite l'« *importance particulière* »[2042] qui doit fonder la création des nouvelles réserves naturelles, l'« *intérêt scientifique particulier* »[2043] qui légitime la protection de certaines espèces, et institue la procédure de l'étude d'impact qui nécessite une évaluation des dommages causés par les projets d'aménagement sur la nature.

La mise en politique de la protection de la nature que nous avons étudiée au fil de cette thèse montre combien ce problème public et les instruments élaborés pour y répondre se sont construits autour des concepts et connaissances produites par les naturalistes, les plaçant *in fine* au cœur de ces dispositifs. Au fil du temps et de la popularisation du problème public, les connaissances naturalistes ont su conserver leur position centrale dans ces procédures. Les inventaires naturalistes constituent en effet encore aujourd'hui, et même plus qu'auparavant avec l'avènement de l'ère numérique, la base sur laquelle repose majoritairement la mise en œuvre des dispositifs de conservation de la biodiversité.

Si la nature des connaissances mobilisées dans l'action publique n'a pas fondamentalement changé, l'identité des experts susceptibles de les mobiliser a en revanche connu d'importantes évolutions. Céline Granjou et Isabelle Mauz (2007) soulignaient pour la période la plus récente une diversification des producteurs d'expertise environnementale avec l'apparition de nombreuses structures revendiquant une capacité d'expertise sur la nature. L'existence d'une dynamique de diversification de l'expertise suppose à l'origine une certaine homogénéité voire une forme de monopole de l'expertise en la matière que nos résultats viennent bien confirmer.

Nous avons en effet pu distinguer deux grandes périodes pour lesquelles il nous a été possible de dresser le profil-type des experts nommés au CNPN. La première, entre 1946 et 1976, est marquée par l'implication de prestigieux naturalistes qui possèdent une importante reconnaissance par leurs pairs mais aussi plus généralement au sein du champ scientifique. Ces profils tendent à être remplacés à partir de 1976 par ceux que nous avons appelés les « protecteurs de formation scientifique ». Si la majorité d'entre eux disposent bien d'un bagage scientifique, leur nomination au CNPN réside au moins autant dans le fait qu'ils s'impliquent et s'engagent dans des associations de protection de la nature qui font vivre cette politique publique, que dans le prestige de leur carrière.

La composition actuelle du CNPN témoigne à la fois de cette diversification des détenteurs de l'expertise naturaliste, avec la présence en son sein de gestionnaires d'espaces protégés ou d'ingénieurs écologues, mais aussi d'une diversification des capacités de conseil. Le CNPN, depuis les

---

[2040] Loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (J.O.R.F. du 4 mai 1930, p.5002-5005).
[2041] Loi n°57-740 du 1er juillet 1957 complétant la loi du 2 mai 1930 réorganisant la protection des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (J.O.R.F. du 2 juillet 1957, p.6530).
[2042] Article 16 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (J.O.R.F. du 13 juillet 1976, p.4204).
[2043] Article 3 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (J.O.R.F. du 13 juillet 1976, p.4204).

années 1990, intègre en effet de nouvelles disciplines comme la sociologie ou le droit. Si une telle dynamique peut sembler paradoxale pour un problème qui s'est peu à peu concentré sur les aspects naturalistes, cela témoigne d'autres dynamiques comme par exemple celle d'une judiciarisation[2044] de l'action publique en matière de protection de la nature.

Cette dynamique s'illustre très bien à travers l'utilisation qui peut être faite des avis produits par le CNPN. Durant ses premières années d'existence, la capacité d'un avis du CNPN à produire un effet reposait en grande partie sur l'autorité conférée par le statut des membres du conseil et les bonnes relations entretenues avec son administration de tutelle. Les vœux formulés bien souvent en dehors d'un cadre légal consistaient alors en une forme de *soft power* permettant à l'administration de conforter sa position sur certains dossiers.

Aujourd'hui, une partie des avis émis, comme ceux concernant les dérogations à la protection des espèces dans le cadre des projets d'aménagement, sont intégrés dans des procédures juridiques bien établies. Il ne s'agit plus seulement d'émettre un avis destiné à attirer l'attention de l'administration sur tel ou tel problème – ce qui est encore possible à travers les auto-saisines du CNPN – mais bien d'un avis requis dans une procédure légale. Cette procéduralisation s'est accompagnée d'un renforcement du droit de l'environnement depuis l'époque que nous avons étudiée, durant laquelle il était possible de conduire des travaux dans des réserves naturelles sans autorisation. Ce mouvement a conduit ces avis à devenir aujourd'hui des objets juridiques susceptibles d'être mobilisés devant les tribunaux pour contester certaines décisions. Si les avis prononcés par le CNPN sont toujours des avis simples, la judiciarisation des interactions entre les acteurs dans le domaine du droit de l'environnement a conduit à donner une nouvelle portée à ces avis experts.

Le travail de l'expert a en même temps fondamentalement évolué depuis les premières années d'activité du CNPN. Si certains naturalistes allaient bricoler et négocier personnellement la mise en œuvre des vœux qu'ils mobilisaient bien souvent pour tenter de débloquer une situation, la situation n'est plus la même. Le rôle de conseiller de la protection de la nature s'est codifié depuis 1990 avec l'adoption des premiers règlements intérieurs. Ce cadrage de l'activité de l'expert au sein de ce conseil s'est précisé au fil du temps et jusqu'à récemment avec la signature depuis 2016 par les membres du CNPN d'une charte de déontologie destinée à clarifier les pratiques en matière de conflits d'intérêt. Une telle charte établit une stricte séparation entre l'émission des avis, qui est de la responsabilité des membres du CNPN, et la mise en œuvre de ces avis, qui repose sur les services de l'Etat. Le CNPN semble donc se conformer de plus en plus aux standards des procédures d'expertise qui se sont déjà établies dans d'autres domaines de l'action publique (Joly, 2015).

L'analyse sur le temps long de l'activité des membres du CNPN nous a donc aussi permis d'éclairer l'évolution des modalités d'utilisation des avis et de l'expertise scientifique produite et du rôle de « conseiller de la protection de la nature ».

Le dernier point sur lequel nous souhaitions revenir et que nous avions soulevé en introduction portait sur le relatif désintérêt de l'analyse de l'action publique environnementale pour la protection de la nature. Sur ce point, nos résultats ont-ils permis d'infirmer ou de confirmer des tendances déjà révélées par l'analyse d'autres dimensions des politiques environnementales ?

[2044] Jérôme Pélisse (2009, p.74) définit la judiciarisation comme un « *phénomène désignant un recours accru à l'institution judiciaire* ».

L'action publique environnementale étudiée par le prisme de la protection de la nature

Rappelons d'abord que nos travaux n'ont fait que confirmer l'existence d'une action publique de protection de l'environnement avant même la création d'un ministère dédié (Charvolin, 1993).

Sur ce point, il nous semble que nos travaux ont permis de révéler l'importance de l'administration en charge de la politique des sites qui a porté durant de nombreuses années les revendications naturalistes en matière de protection de la nature. Si l'administration des Eaux et Forêts est régulièrement citée comme un acteur déterminant dans la mise en place des parcs nationaux, il apparait que les fonctionnaires de l'administration des Sites ont joué un rôle au moins aussi important dans la protection à la fois esthétique mais aussi scientifique de la protection de la nature.

Notons par ailleurs que l'administration des Sites ne dispose pas de l'expertise nécessaire au classement des sites « à caractère scientifique » qui accusent à la sortie de la seconde guerre mondiale un sérieux retard de mise en œuvre en comparaison des autres catégories de sites qu'il est possible de classer à partir de la loi de 1930. Le recours à des experts extérieurs à l'État se trouve donc déjà dans les origines de la politique publique en matière de protection de la nature. Contrairement à d'autres domaines, comme celui de l'équipement, dans lesquels l'État exerce un monopole de l'expertise (Restier-Melleray, 1990), l'action publique en matière environnementale fait bien office d'exception.

Si une expertise naturaliste est bien présente chez les fonctionnaires des Eaux et Forêts, la protection de la nature est loin de constituer leur mission première, et tous ne s'engagent pas dans ce sens. Par ailleurs, la fusion des Eaux et Forêts avec le Génie Rural en 1965 n'a probablement pas été sans conséquence sur une orientation plus productiviste de la politique forestière à partir du milieu des années 1960. La protection de la nature, pas plus que les autres domaines environnementaux, ne dispose donc pas d'un corps de fonctionnaire dédié et doit puiser sa légitimité dans une expertise scientifique externe (Lascoumes, 1994 ; Theys, 1998).

Tout comme dans d'autres politiques publiques du domaine environnemental, ce sont bien les associations de protection de la nature qui joueront pendant longtemps le rôle de services extérieurs du récent et peu doté ministère de l'Environnement. Ces associations contribuent ainsi à l'établissement de nombreux projets de réserves naturelles mais aussi à l'élaboration de la législation sur la protection de la nature. Comme nous l'avons vu à travers l'analyse de l'élaboration de la loi de 1976, l'influence de ces associations fut probablement déterminante dans l'adoption du dispositif des études d'impact. Ce n'est donc pas seulement dans la mise en œuvre mais aussi dans la fabrique de l'action publique en matière de protection de la nature que les associations ont œuvré.

En matière de mise en œuvre des instruments d'action publique, on retrouve aussi d'importantes similitudes entre la protection de la nature et l'action publique en matière de protection de l'environnement en général. Si les instruments constituent bien des dispositifs règlementaires, leur application sur le terrain est en réalité largement négociée avec le public cible de ces politiques elles-mêmes. La protection de la nature, comme nous l'avons mentionné, ne fait pas non plus sur ce point exception.

Il n'est pas interdit de penser que la transversalité de l'enjeu de protection de la nature exacerbe peut-être ce point. Il ne s'agit pas seulement de négocier avec une catégorie d'acteurs comme les représentants du monde industriel (Lascoumes, 1994), mais bien avec une diversité d'acteurs susceptibles d'être impactés par les mesures de protection de la nature (e.g. aménageurs,

propriétaires, usagers de la nature, collectivités). Ceci rend probablement les instruments règlementaires de la politique de protection de la nature d'autant plus difficile à « imposer ».

En ce qui concerne l'élaboration de ces instruments, on note que la phase qui précède leur adoption est bien souvent marquée par des pratiques qui s'établissent en dehors d'un cadre légal ou règlementaire bien établi. Ce fut le cas pour les réserves naturelles qui n'ont pas eu de statut juridique avant 1957, mais c'est aussi le cas bien plus récemment concernant l'application de la législation sur les espèces protégées. L'extension de son application aux projets d'aménagement se met en place en dehors de toute procédure véritablement définie à partir de la fin des années 1990. Il faudra attendre 2006 pour qu'un cadre juridique soit établi. Cette extension progressive est permise à la fois du fait d'une application plus rigoureuse de la loi de 1976 mais aussi de l'influence de l'Union Européenne.

Sur ce dernier point, si l'analyse systématique de l'ensemble des instruments élaboré par l'UE dans le domaine environnemental de Charlotte Halpern (2011) tendait à relativiser le rôle de l'UE dans les recompositions de l'action publique en la matière, il semblerait que le domaine de la protection de la nature soit pour sa part particulièrement touché par les innovations européennes. Au-delà du modèle de la contractualisation mise en place dans les zones Natura 2000 pour favoriser les pratiques respectueuses de la biodiversité, la directive Habitats a aussi conduit à une plus grande intégration des enjeux de protection de la nature dans les procédures d'aménagement du territoire. Elle a contribué à créer une procédure spécifique d'étude d'incidence sur l'environnement pour tous les projets d'aménagement susceptibles d'impacter une zone Natura 2000 et a renforcé les exigences concernant la protection des espèces de faune et de flore.

L'UE a par ailleurs joué un rôle décisif en ce qui concerne la création d'une Autorité environnementale indépendante de l'autorité décisionnaire pour examiner, et émettre un avis, sur la qualité des études d'impact sur l'environnement des projets d'aménagement (sur ce point, voir Blatrix et Frascaria-Lacoste, 2021). Comme nous l'avons montré, l'UE n'est pas non plus étrangère à l'intégration du CNPN dans les procédures d'aménagement du territoire. Le principe de dérogation à la protection des espèces d'intérêt communauté listés dans la directive Habitats a contribué à donner un rôle central au CNPN dans la politique publique de protection de la nature.

Aujourd'hui, si les annonces gouvernementales sont focalisées sur les objectifs en matière d'aires protégées, la procédure d'évaluation environnementale, que l'UE a participé à renforcer, constitue un levier au moins aussi important que les espaces protégées, simples « *palliatifs* »[2045], pour inverser la tendance en matière d'érosion de la biodiversité. L'UE a donc peut-être eu une influence plus forte dans ce domaine que dans d'autres politiques environnementales.

Comprendre l'action publique pour trouver les conditions d'un nouveau « rapport au monde » vivant

Nous souhaitons dans un dernier temps évoquer un certain nombre de perspectives quant à l'approfondissement de l'analyse des dynamiques en cours en matière d'action publique sur la protection de la nature.

[2045] Nous faisons ici référence aux propos de Roger Heim qui indiquait dès le lendemain de la seconde guerre mondiale que la protection de la nature, restreinte aux seuls enjeux d'espèces et d'espaces protégés, ne pouvait que retarder la disparition de la faune, de la flore, des milieux naturels, et avec eux, des ressources naturelles : « *La protection est un palliatif dont le résultat ne peut être que de retarder la disparition finale des richesses et des espèces vivantes qu'elle s'efforce de maintenir*. » (Heim, 1952, p.139).

Premièrement, notre focalisation sur une instance nationale nous a conduit à nous centrer majoritairement, en dehors de certains cas d'étude, sur une action publique pilotée et gérée par l'administration centrale et l'échelle nationale. Nos sources proviennent d'ailleurs en grande majorité de l'administration centrale. Si nous avons tenté de diversifier les échelles en mobilisant le contenu des enquêtes publiques ou en nous focalisant sur la lutte de naturalistes locaux pour protéger la forêt de Fontainebleau, il nous semble qu'une perspective plus locale de la mise en œuvre de la politique de protection de la nature depuis le milieu du XXème siècle pourrait contribuer à alimenter certaines des réflexions ou résultats exposés dans cette thèse.

Nous avons, dans le dernier chapitre, évoqué l'idée d'une montée en puissance de l'échelle régionale en matière d'action publique relative à la protection de la nature. Une telle observation rejoint des travaux récents sur les recompositions de l'État qui font état de dynamiques parfois opposées en fonction des politiques publiques étudiées (Dupuy et Pollard, 2013 ; Poupeau, 2013). Les politiques de protection de la nature, dont la règlementation s'applique sur des territoires concrets et localisés, peuvent constituer un objet d'étude intéressant pour participer à la réflexion sur les relations entre l'Etat et ses territoires. Il nous semble que le rôle des régions dans la mise en œuvre des politiques de conservation de la biodiversité constitue encore aujourd'hui un angle mort de la sociologie politique.

Par ailleurs, notons qu'il serait également intéressant d'adopter une approche sur le temps long de l'action publique locale en matière de protection de la nature. Pour cela, nos travaux ont révélé un certain nombre de pistes prometteuses. L'analyse de l'activité des commissions départementales des Sites, des conservations des Eaux et Forêts ou encore des conservations régionales des bâtiments de France pourraient constituer des sources documentaires intéressantes pour poursuivre les recherches sur la période d'après-guerre qui constitue encore un point aveugle de l'histoire environnementale.

Ceci nous permet d'insister à nouveau sur l'importance d'une approche centrée sur les institutions qui portent la mise en œuvre des instruments d'action publique. L'étude de l'évolution des activités et de la composition des commissions départementales des sites pourraient permettre d'observer, de manière analogue à ce que nous avons réalisé avec l'étude de nos experts scientifiques, comment l'enjeu « esthétique » associé à la protection de la nature a évolué au fil du temps et de la technicisation de l'action publique en la matière. L'analyse sur le temps long des transformations des conservations des Eaux et Forêts et des réformes structurelles qui les ont affectées, notamment avec la création en 1964 de l'ONF, pourrait permettre de mieux éclairer la trajectoire des problématiques de protection de la nature dans le corps forestier.

Le développement d'analyses permettant d'éclairer les dynamiques de l'action publique est d'autant plus important que les politiques menées jusqu'à présent semblent loin de créer les conditions nécessaires à l'enrayement de la perte de biodiversité.

Pour Pierre Muller (2013, p.53), les politiques publiques « *constituent le lieu où une société donnée construit son rapport au monde* ». Il nous semble justement qu'aujourd'hui, c'est ce « rapport au monde », et notamment au vivant, qu'il s'agit de transformer. Une compréhension robuste de l'action publique et de ses dynamiques apparait ainsi comme une condition nécessaire à la constitution d'une nouvelle relation entre l'humain et la nature.

BIBLIOGRAPHIE

Acot, Pascal (1988), *Histoire de l'écologie*, 1re éd, Paris, Presses universitaires de France (La Politique éclatée), p. 352.

Acot, Pascal ; Drouin, Jean Marc (1997), « L'introduction en France des idées de l'écologie scientifique américaine dans l'entre-deux-guerres », *Revue d'histoire des sciences*, vol. 50, n° 4, p. 461-480.

Adams, William M. (2004), *Against extinction: the story of conservation*, London, Earthscan, p. 328.

AIGREF (2002), *Des officiers royaux aux ingénieurs d'état dans la France rurale, 1219-1965: histoire des corps des eaux et forêts, haras, génie rural, services agricoles*, 2e tirage, Paris ; New York, Tec et doc, p. 690.

Alexandre, Frédéric ; Genin, Alain (2016), « Biogéographie. De la marginalisation à une science de l'environnement interdisciplinaire », dans CHARTIER D., RODARY E. (dirs.), *Manifeste pour une géographie environnementale: géographie, écologie, politique*, Paris, Sciences Po Les Presses (Domaine Développement durable), p. 279-304.

Alphandery, Pierre ; Fortier, Agnes (2001), « Can a Territorial Policy be Based on Science Alone? The System for Creating the Natura 2000 Network in France », *Sociologia Ruralis*, vol. 41, n° 3, p. 311-328.

Alphandery, Pierre ; Fortier, Agnès (2007), « La contestation de Natura 2000 par le "groupe des neuf" : une forme d'agrarisme anti-environnemental dans les campagnes françaises », dans *Au nom de la terre : Agrarisme et agrariens en France et en Europe, du 19e siècle à nos jours*, Paris, Boutique de l'histoire, p. 427-441.

Alphandéry, Pierre ; Fortier, Agnès (2007), « A New Approach to Wildlife Management in France: Regional Guidelines as Tools for the Conservation of Biodiversity », *Sociologia Ruralis*, vol. 47, n° 1, p. 42-62.

Alphandéry, Pierre ; Fortier, Agnès (2011), « Les associations dans le processus de rationalisation des données naturalistes », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 19, n° 1, p. 22-30.

Alphandéry, Pierre ; Fortier, Agnès (2013), « Les données sur la nature entre rationalisation et passion », *Revue du MAUSS*, vol. 42, n° 2, p. 202.

Alphandéry, Pierre ; Fortier, Agnès (2015), « Les données naturalistes à l'épreuve de la transparence », *Etudes rurales*, vol. 195, n° 1, p. 127-144.

Antonin, Céline (2013), « Après le choc pétrolier d'octobre 1973, l'économie mondiale à l'épreuve du pétrole cher », *Revue internationale et stratégique*, vol. 91, n° 3, p. 139.

Arnold, David ; Guha, Ramachandra (2009), *Nature, culture, imperialism: essays on the environmental history of South Asia*, Oxford, Oxford Univ.Press, p. 387.

Arnould, Paul ; Glon, Éric (2005), « Introduction générale », dans ARNOULD P., GLON É. (dirs.), *La nature a-t-elle encore une place dans les milieux géographiques ?*, Éditions de la Sorbonne, p. 7-16.

Arpin, Isabelle ; Barbier, Marc ; Ollivier, Guillaume ; Granjou, Celine (2016), « Institutional entrepreneurship and techniques of inclusiveness in the creation of the Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services », *Ecology and Society*, vol. 21, n° 4, p. 11.

Arpin, Isabelle ; Charvolin, Florian ; Fortier, Agnès (2015), « Les inventaires naturalistes : des pratiques aux modes de gouvernement. Introduction », *Etudes rurales*, vol. 195, n° 1, p. 11-26.

Audier, Serge (2019), *L'âge productiviste : hégémonie prométhéenne, brèches et alternatives écologiques*, Paris, La Découverte, p. 976.

Avril, Pierre (2005), « Qui fait la loi? », *Pouvoirs*, vol. 114, n° 3, p. 89.

Badré, Michel (2011), « Evaluation environnementale et préservation de la biodiversité », *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 36, n° 1, p. 79-86.

Barbier, Jonathan ; Mandret-Degeilh, Antoine (2018), *Le travail sur archives. Guide pratique*, Armand Colin, p. 288.

Barbier, Marc ; Cauchard, Lionel ; Joly, Pierre-Benoit ; Paradeise, Catherine ; Vinck, Dominique (2013), « Pour une Approche pragmatique, écologique et politique de l'expertise », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 7, 1, n° 1, p. 1-23.

Baron, Nacima ; Lajarge, Romain (2015), *Les parcs naturels regionaux. Des territoires en expériences*. Quae, p. 264.

Barraqué, Bernard (1985), *Le paysage et l'administration*, Paris, Ministère de l'écologie et du développement durable, p. 134.

Barraqué, Bernard ; Theys, Jacques (1998), *Les politiques d'environnement : évaluation de la première génération, 1971-1995*, Paris, Editions Recherches, p. 392.

Barthe, Yannick (2003), « Le recours au politique ou la problématisation politique « par défaut » », dans *La politisation*, Belin, Paris, p. 475-492.

Barthod, Christian ; Millet, Laurent (2011), « Le caractère d'un parc national au sens de la loi du 14 avril 2006 et de ses textes d'application », Conference : Colloque IEP d'Aix-en-Provence sur le "caractère" des parcs nationaux, p.71.

Basset, Karine-Larissa (2010), *Aux origines du Parc national des Cévennes des précurseurs à la création (le 2 septembre 1970)*, Parc national des Cévennes, p.247.

Beauguitte, Laurent (2016), « L'analyse de réseaux en sciences sociales et en histoire, Vocabulaire, principes et limites », dans *Le réseau. Usages d'une notion polysémique en sciences humaines et sociales*, Presses Universitaires de Louvain, p. 9-24.

Benest, Gilles (1990), « Le Laboratoire de Biologie végétale de Fontainebleau: création et héritage de Gaston Bonnier », *Bulletin de la Société Botanique de France. Lettres Botaniques*, vol. 137, n° 2-3, p. 115-119.

Bergandi, Donato (1999), « Les métamorphoses de l'organicisme en écologie : De la communauté végétale aux écosystèmes/The metamorphoses of organicism in ecology: From plant community to ecosystems », *Revue d'histoire des sciences*, vol. 52, n° 1, p. 5-32.

Berthonnet, Arnaud (2010), « Parcs nationaux et tourisme en Algérie dans les années 1920 Une expérience coloniale effacée par l'histoire », *Pour mémoire*, n° 9, p. 164-172.

Bess, Michael (2011), *La France vert clair : écologie et modernité technologique 1960-2000*, Seyssel, Champ Vallon (L'environnement a une histoire), p. 406.

Biermann, Christine ; Mansfield, Becky (2014), « Biodiversity, Purity, and Death: Conservation Biology as Biopolitics », *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 32, n° 2, p. 257-273.

Bigard, Charlotte ; Regnery, Baptiste ; Pioch, Sylvain ; Thompson, John D. (2020), « De la théorie à la pratique de la séquence Éviter-Réduire-Compenser (ERC) : éviter ou légitimer la perte de biodiversité ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 9, n°1.

Billaudot, Françoise (1973), « Note sur le nouvel organigramme du ministère de la protection de la nature et de l'environnement », *Bulletin de l'Institut international d'administration publique*, n° 27.

Billaudot, Françoise (1976), « Les structures administratives de l'environnement au niveau régional et départemental », *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 1, n° 3, p. 337-355.

Billaudot, Françoise (1991), « Les mutations administratives de l'environnement. (Aspects de l'application du plan national pour l'environnement) », *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 16, n° 3, p. 333-353.

Billet, Philippe (1997), « Protection de la nature », *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 22, n° 1, p. 110-118.

Biondi, E. (2011), « Phytosociology today: Methodological and conceptual evolution », *Plant Biosystems - An International Journal Dealing with all Aspects of Plant Biology*, vol. 145, n° sup1, p. 19-29.

Bioret, Frédéric (2003), « L'élaboration des plans de gestion des réserves naturelles, bien plus qu'un simple exercice de style », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 48, p. 71-76.

Blanc, Guillaume (2020), *L'invention du colonialisme vert : pour en finir avec le mythe de l'éden africain*, Paris, Flammarion, p. 352.

Blandin, Patrick (2009), *De la protection de la nature au pilotage de la biodiversité : conférence-débat organisée par le groupe Sciences en questions*, Paris, Inra, 4 oct. 2007, Versailles, Quae, p. 124.

Blandin, Patrick (2010), *Biodiversité: l'avenir du vivant*, Paris, Albin Michel (Bibliothèque sciences), p. 264.

Blandin, Patrick (2014), « Chapitre 1. La diversité du vivant avant (et après) la biodiversité : repères historiques et épistémologiques », dans *La biodiversité en question*, Editions Matériologiques, p. 29.

Blatrix, Cécile (2016a), « Les mondes de l'écologie. Écologie, sciences et politiques », dans *Tout vert ! le grand tournant de l'écologie 1969-1975*, Musée du Vivant, AgroParisTech, p. 43-58.

Blatrix, Cécile (2016b), « Moderniser un droit moderne ? Origines et significations de la simplification de l'action publique environnementale », *Revue française d'administration publique*, vol. 157, n° 1, p. 67.

Blatrix, Cécile ; Frascaria-Lacoste, Nathalie (2021), « Gouvernance de l'évaluation environnementale. Air, Paysages Écosystèmes (PEGASE) », Rapport intermédiaire, Programme ITTECOP.

Blatrix, Cécile ; Gervereau, Laurent (dirs.) (2016), *Tout vert ! le grand tournant de l'écologie 1969-1975*, Paris, Musée du Vivant, AgroParisTech, p. 242.

Blatrix, Cécile ; Reix, Fabien (2020), « Intégrer l'écologie et la biodiversité dans la décision en matière d'infrastructures de transports », Rapport final du programme de recherche ITTECOP.

Bobbé, Sophie (2009), « Il était une fois un parc… Histoire de la création du parc national des Pyrénées », dans *Histoire des parcs nationaux*, Editions Quæ, p. 95.

Bocking, Stephen (1995), « Ecosystems, ecologists, and the atom: Environmental research at Oak Ridge National Laboratory », *Journal of the History of Biology*, vol. 28, n° 1, p. 1-47.

Bocking, Stephen (2012), « Nature on the Home Front: British Ecologists' Advocacy for Science and Conservation », *Environment and History*, vol. 18, n° 2, p. 261-281.

Bodiguel, Jean-Luc (2006), « La DATAR : quarante ans d'histoire », *Revue française d'administration publique*, vol. 119, n° 3, p. 401.

Boehmer-Christiansen, Sonja (1995), « Reflections on scientific advice and EC transboundary pollution policy », *Science and Public Policy*, vol. 22, n° 3, p. 195-203.

Boisvert, Valérie (2015), « Les services écosystémiques : un nouveau concept ? », dans *Le pouvoir de la biodiversité : Néolibéralisation de la nature dans les pays émergents*, Paris, Quae, p. 215-229.

Boivin, Emmanuel (2013), « Le congrès forestier international de 1913 », dans *Histoires et traditions forestières - 5e Colloque - 2013 - Les Dossiers Forestiers n° 26*, Office national des forêts, p. 197-210.

Bonneuil, Christophe (1995), « Auguste Chevalier, savant colonial : entre science et Empire, entre botanique et agronomie », dans *Les sciences hors d'Occident au XXe siècle =: 20th century sciences: beyond the metropolis*, Paris, ORSTOM, p. 15-35.

Bonneuil, Christophe (1997a), *Mettre en ordre et discipliner les tropiques : les sciences du vegetal dans l'empire francais 1870-1940*, Thèse de doctorat, Université Paris-Diderot - Paris VII.

Bonneuil, Christophe (2015), « Une nature liquide ? Les discours de la biodiversité dans le nouvel esprit du capitalisme », dans *Le pouvoir de la biodiversité : Néolibéralisation de la nature dans les pays émergents*, Paris, Quae, p. 193-213.

Bonneuil, Christophe ; Frioux, Stéphane (2013), « Les « Trente Ravageuses » ? : L'impact environnemental et sanitaire des décennies de haute croissance », dans *Une autre histoire des « Trente Glorieuses »: modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre*, Paris, La Découverte (Cahiers libres), p. 41-60.

Bonneuil, Christophe ; Pessis, Céline ; Topçu, Sezin (2013), « Introduction. Pour en finir avec les « trentes glorieuses » », dans *Une autre histoire des « Trente Glorieuses »: modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre*, Paris, La Découverte (Cahiers libres), p. 5-31.

Bonneuil, Christophe ; Thomas, Frédéric ; Petitjean, Olivier (2012), *Semences, une histoire politique: amélioration des plantes, agriculture et alimentation en France depuis la Seconde Guerre mondiale*, Paris/France, Éditions Charles Léopold Mayer, p. 216.

Borrel, Thierry (2014), *Achille Urbain (1884-1957), from glory to oblivion : a veterinarian of the Pasteur Institute at the National museum of natural history*, Thèse de doctorat, Université Claude Bernard - Lyon I.

Boulat, Régis (2008), *Jean Fourastié, un expert en productivité la modernisation de la France, années trente-années cinquante*, Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté (Thesis).

Bouleau, Gabrielle (2013), « Pollution des rivières : mesurer pour démoraliser les contestations. Des plaintes des pêcheurs aux chiffres des experts », dans *Une autre histoire des « Trente Glorieuses »: modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre*, Paris, La Découverte (Cahiers libres), p.211-229.

Bouleau, Gabrielle (2016), « Pourquoi chercher la petite bête ? Les enjeux politiques de l'indice biotique en France (1964-1969) », *VertigO* [en ligne], n° Volume 16 numéro 2.

Bouleau, Gabrielle (2019), *Politisation des enjeux écologiques: de la forme au motif environnemental*.

Bouleau, Gabrielle ; Deuffic, Philippe (2016), « Qu'y a-t-il de politique dans les indicateurs écologiques? », *VertigO*, n° Volume 16 numéro 2.

Bouleau, Gabrielle ; Deuffic, Philippe ; Sergent, Arnaud ; Paillet, Yoan ; Gosselin, Frédéric (2016), « Entre logique de production et de préservation : l'évolution de l'information environnementale dans les domaines de l'eau et de la forêt », *VertigO*, n° Volume 16 numéro 2.

Bouleau, Gabrielle ; Marchal, Pierre-Luc ; Meybeck, Michel ; Lestel, Laurence (2017), « La construction politique de la commune mesure de la qualité des eaux superficielles en France : de l'équivalent-habitant au bon état (1959-2013) », *Développement durable et territoires* [en ligne], n° Vol. 8, n°1.

Bourgeois, Lucien ; Demotes-Mainard, Magalie (2000), « Les cinquante ans qui ont changé l'agriculture française », *Économie rurale*, vol. 255, n° 1, p. 14-20.

Bourget, Marie-Noëlle ; Bonneuil, Christophe (1999), « Présentation du dossier thématique : De l'inventaire du monde à la mise en valeur du globe. Botanique et colonisation (fin XVIIe siècle-début XXe siècle) », *Revue française d'histoire d'outre-mer*, vol. 86, n° 322, p. 39-63.

Boussaguet, Laurie (2008), *La pédophilie, problème public : France, Belgique, Angleterre*, Paris, Dalloz (Nouvelle bibliothèque de thèses), p. 494.

Boussard, Isabel (1997), « Agriculture, environnement et protection de la nature : la loi de 1976 », p. 19.

Bouvet, Marc (1992), « L'évolution du thème de l'environnement au XIXème siècle », *Revue juridique de l'Ouest*, vol. 5, n° 1, p. 39-47.

Bozon, Michel ; Chamboredon, Jean-Claude (1980), « L'organisation sociale de la chasse en France et la signification de la pratique », *Ethnologie française*, vol. 10, n° 1, p. 65-88.

Brenac, Lucien (1984), « Connaissances statistiques des forêts françaises avant l'Inventaire forestier national », *Revue Forestière Française*, n° 1, p. 77.

Bressou, C. (1960), « Professeur Edouard BOURDELLE 1876–1960 », *Mammalia*, vol. 24, n° 4, p. 455-467.

Bressou, Clément (1970), « Eloge du professeur Edouard Bourdelle », *Bulletin de l'Académie Vétérinaire de France*, vol. 123, n° 10, p. 455-467.

Busto, Théophile (2021), « Analyse d'un outil de politique publique de protection de la biodiversité : les réserves naturelles », Mémoire de fin d'étude pour l'obtention du titre d'ingénieur de Bordeaux Sciences Agro.

Buttoud, G. (1982), « Les élèves de l'Ecole des Eaux et Forêts (1825-1964). Contribution à une sociologie historique de l'Administration forestière française », *Revue Forestière Française*, n° 1, p. 6.

Buvat, Roger (1980), « Notice nécrologique sur Louis Emberger, correspondant de la section botanique », *Compte rendu de l'académie des sciences de Paris*, vol. Tome 270, p. 132-137.

Cadoret, Anne (2015), *Protection de la nature: histoire et idéologie, de la nature à l'environnement*, Paris, Ed. L'Harmattan, p. 241.

Cadotte, Marc W. ; Carscadden, Kelly ; Mirotchnick, Nicholas (2011), « Beyond species: functional diversity and the maintenance of ecological processes and services: Functional diversity in ecology and conservation », *Journal of Applied Ecology*, vol. 48, n° 5, p. 1079-1087.

Callon, Michel (1989), *La science et ses réseaux: genèse et circulation des faits scientifiques*, Paris, Éd. La Découverte (Textes à l'appui), p. 214.

Camproux-Duffrène, Marie-Pierre ; Durousseau, Michel ; Université Robert Schuman (dirs.) (2007), *La protection de la nature, 30 ans après la Loi du 10 juillet 1976*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg (Collections de l'université Robert Schuman), p. 224.

Candelier, Catherine (2018), « Le chantier intellectuel 1424, préfiguration de l'inspection des sites », Note du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), p. 28.

Cans, Chantal (2002), « Les réserves naturelles en 45 ans et deux mouvements : évolution, involution », *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 27, n° 4, p. 551-588.

Cans, Roger (1994), « Les trois âges de la politique française de l'environnement », *Amménagement et nature*, n° 116, p. 23-26.

Cans, Roger (2006), *Petite histoire du mouvement écolo en France : l'émergence d'une tendance politique*, Delachaux et Niestlé, p. 224.

Cardinale, Bradley J. ; Duffy, J. Emmett ; Gonzalez, Andrew ; Hooper, David U. ; Perrings, Charles ; Venail, Patrick ; Narwani, Anita ; Mace, Georgina M. ; Tilman, David ; Wardle, David A. ; Kinzig, Ann P. ; Daily, Gretchen C. ; Loreau, Michel ; Grace, James B. ; Larigauderie, Anne ; Srivastava, Diane S. ; Naeem, Shahid (2012), « Biodiversity loss and its impact on humanity », *Nature*, vol. 486, n° 7401, p. 59-67.

Carpentier-Vanhaverbeke, Valérie (2014), *Le vie des monuments de l'Etat : histoire de la Caisse nationale des monuments historiques (1912-1978)*, PhD Thesis.

Carson, Rachel (1962), *Silent spring*, Boston; Cambridge, Mass., Houghton Mifflin ; Riverside Press, p.287.

Cesari, S (1993), « Naissance de la loi sur l'eau de 1964. Fonctionnaires et parlementaires dans l'étape préalable à l'organisation d'un secteur », mémoire de master Institut d'études politiques de Grenoble, Grenoble II, université Pierre-Mendès-France.

Chalvet, Martine (2011), *Une histoire de la forêt*, Paris, Éditions du Seuil, p. 368.

Chalvet, Martine (2013), « La forêt domaniale de la Sainte-Baume : un espace exceptionnel et protégé en Provence », *Les Cahiers de Framespa* [en ligne], n° 13.

Chamboredon, Jean-Claude (1982), « La diffusion de la chasse et la transformation des usages sociaux de l'espace rural », *Études rurales*, vol. 87, n° 1, p. 233-260.

Chansigaud, Valérie (2013), « L'origine de la protection des oiseaux en France », dans *Une protection de l'environnement à la française ? (XIXe-XXe siècles)*, Champ Vallon, p. 210-222.

Chardigny, Françoise ; Lebreton, Philippe (1994), « La politique française de protection des paysages et sites naturels. Réflexion sur l'efficacité de la loi de 1930 sur le classement des sites », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 69, n° 4, p. 287-304.

Charles, Lionel ; Kalaora, Bernard (2013), « Protection de la nature et environnement en France : une dynamique inaboutie », dans *Une protection de l'environnement à la française ? (XIXe-XXe siècles)*, Seyssel, Champ Vallon, p. 301-312.

Charlez, Annie (2007), « Les réserves de chasse et de faune sauvage : des origines aux statuts actuels », *Faune sauvage*, n° 278, p. 93-98.

Charlez, Annie (2014), *Le droit de la chasse*, Paris, Éditions France agricole (Agridécisions), p. 300.

Charvolin, Florian (1993), *L'invention de l'environnement en France (1960-71) : Les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du Ministère de la protection de la nature et de l'environnement*, Thèse de doctorat, Université Pierre Mendès France (Grenoble).

Charvolin, Florian (1997), « L'invention du domaine de l'environnement », *Strates [En ligne]*, n° 9, p. 17.

Charvolin, Florian (2012), « L'affaire de la Vanoise et son analyste: Le document, le bouquetin et le parc national », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 113, n° 1, p. 82.

Charvolin, Florian (2015), « La naturalisation de la côte Aquitaine. Terre de mission pour l'administration et les naturalistes (1964-1969) », *Etudes rurales*, vol. 195, n° 1, p. 59-78.

Charvolin, Florian ; Bonneuil, Christophe (2007), « Entre écologie et écologisme : la protection de la nature au Muséum dans les années 1950 », *Responsabilité et environnement*, n° 46, p. 46-52.

Charvolin, Florian ; Ollivier, Guillaume (2017), *La biodiversité entre science et politique: la formation d'une institution internationale*, Paris, Éditions Pétra (Pragmatismes), p. 302.

Chassande, Pierre (1977), « Les études d'impact sur le milieu naturel prévues par la loi sur la protection de la nature pour certains projets d'aménagements publics ou privés », *Le moniteur des travaux publics et du bâtiment*, n° 4, p. 35-38.

Chassé, Pierre (2019), « How an exogenous change can induce significant change in a public policy by experimentation and bricolage? The case of biodiversity protection », conférence dans le cadre de l'International Conference on Public Policy, disponible en ligne

(https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5cfe9492af7d1.pdf, consulté le 2 novembre 2021), p. 27.

Chassé, Pierre ; Blatrix, Cécile (2021), « Des vents contraires : retour sur dix ans de recomposition du paysage institutionnel de la protection de la nature », *Revue française d'administration publique*, n° 179, p. 571-588.

Chassé, Pierre ; Blatrix, Cécile ; Frascaria-Lacoste, Nathalie (2020), « What is wrong between ecological science and policy? », *Ecology Letters*, vol. 23, n° 12, p. 1736-1738.

Chassé, Pierre ; Blatrix, Cécile ; Frascaria-Lacoste, Nathalie (2021), « Determining the location of protected areas in France: Does "scientific interest" matter? », *Perspectives in Ecology and Conservation*, vol. 19, n° 3, p. 379-386.

Chassé, Pierre ; Cogos, Sarah ; Fouqueray, Timothée (2020), « La thèse interdisciplinaire en sciences de l'environnement, des défis à relever et des opportunités à saisir : regards de doctorants », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 28, n° 2, p. 159-168.

Chassé, Pierre ; Pelosi, Céline ; Lata, Jean-Christophe ; Barot, Sébastien (2019), « Impact of crop genetic diversity on a litter consumer », *Basic and Applied Ecology*, vol. 36, p. 1-11.

Chenet, Françoise (2001), « Le paysage fait-il partie du patrimoine ? », *Travaux de l'Institut Géographique de Reims*, vol. 27, n° 105, p. 11-24.

Chevallier, Jacques (1999), « Comment se crée un ministère ? : A propos des vingt-cinq ans du ministère de l'environnement. », dans *Instituer l'environnement : vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan (Collection Logiques politiques), p. 21-48.

Cholley, André (1956), « Emmanuel de Martonne », *Annales de Géographie*, vol. 65, n° 347, p. 1-14.

Chouard, Pierre (1983), « Roger de Vilmorin (1905–1980) », *Bulletin de la Société Botanique de France. Lettres Botaniques*, vol. 130, n° 2, p. 93-96.

Cinotti, B. (1996), « Évolution des surfaces boisées en France : proposition de reconstitution depuis le début du XIXe siècle », *Revue Forestière Française*, n° 6, p. 547.

Coad, Lauren ; Watson, James EM ; Geldmann, Jonas ; Burgess, Neil D ; Leverington, Fiona ; Hockings, Marc ; Knights, Kathryn ; Di Marco, Moreno (2019), « Widespread shortfalls in protected area resourcing undermine efforts to conserve biodiversity », *Frontiers in Ecology and the Environment*, vol. 17, n° 5, p. 259-264.

Collet, Sandra (2019), « L'évolution des espèces sociales dans La Comédie humaine de Balzac », *Arts et Savoirs* [en ligne], n° 12.

Collins, Harry ; Pinch, Trevor (1998), « Tidings of Comfort and Joy : Seven Wise Men and the Sciences of Economics », dans *The Golem at Large: What You Should Know about Technology*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 123-148.

Comolet-Tirman, Jacques ; Grech, Guillaume ; Siblet, Jean-Philippe ; Trouvilliez, J. (2008), *Le patrimoine naturel protégé grâce aux Arrêtés préfectoraux de Protection de Biotope (APB) : milieux naturels, faune et flore. Service du Patrimoine Naturel, Muséum National d'Histoire Naturelle*, Rapport du Service du Patrimoine Naturel, p. 82.

Corbin, Alain (2002), « Naissance de la politique du paysage en France », *Revue des Deux Mondes*, p. 9-13.

Coreau, Audrey ; Nowak, Claire ; Mermet, Laurent (2013), « L'expertise pour les politiques nationales de biodiversité en France : quelles stratégies face aux mutations en cours ? », *VertigO* [en ligne], n° Volume 13 Numéro 2.

Corvol, Andrée ; Arnould, Paul ; Bloch, Anny (1994), « Roger Blais, agronome, forestier, historien, géographe et humaniste. Journée d'Hommage à Roger Blais », Journée d'Hommage à Roger Blais, Paris, le 21 mars 1994, IHMC, Paris.

Corvol-Dessert, Andrée (2003), « Le groupe d'histoire des forêts françaises », *La Revue pour l'histoire du CNRS* [en ligne], n° 8.

Cosson, Arnaud (2014), *Réformateurs au quotidien : approche sociologique du travail de réforme dans la mise en œuvre d'une nouvelle loi sur les parcs nationaux*, Thèse de doctorat, Institut d'études politiques de Paris.

Coste, Sophie ; Comolet-Tirman, Jacques ; Grech, Guillaume ; Poncet, Laurent ; Siblet, Jean-Philippe (2010), « Stratégie Nationale de Création d'Aires Protégées. Première phase d'étude – Volet Biodiversité », Rapport du Service du Patrimoine Naturel, Muséum National d'Histoire Naturelle, p. 84.

Couvet, Denis ; Vandevelde, Jean-Christophe (2014), « Chapitre 7. Biodiversité ordinaire : des enjeux écologiques au consensus social », dans *La biodiversité en question*, Editions Matériologiques, p. 181-208.

Craft, Jonathan ; Howlett, Michael (2012), « Policy formulation, governance shifts and policy influence: location and content in policy advisory systems », *Journal of Public Policy*, vol. 32, n° 2, p. 79-98.

Crosby, Alfred W. (1986), *Ecological imperialism: the biological expansion of Europe, 900-1900*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press (Studies in environment and history), p. 368.

Crozier, Michel ; Thoenig, Jean-Claude (1975), « La régulation des systèmes organisés complexes: Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, vol. 16, n° 1, p. 3-32.

Darbon, Dominique (1997), *La crise de la chasse en France: la fin d'un monde*, Paris, France, L'Harmattan (Conjonctures politiques), p. 304.

Daszkiewicz, P (2013), « La protection de la Forêt de Fontainebleau et son contexte historique - de la création des séries artistiques au Premier Congrès International pour la protection de la nature : faune, flore et monuments », *Bulletin de l'Association Naturaliste de la Vallée du Loing*, vol. 89, n° 4, p. 142-149.

Debaz, Josquin (2011), « Développement de l'espèce et conservation des races : Abel Gruvel (1870-1941) et la protection de la Nature dans les colonies françaises. », *Cahiers François Viète*, vol. II, n° 4, p. 67-87.

Delacour, J. (2008), « Jacques Berlioz (1891-1975) », *Ibis*, vol. 118, n° 4, p. 595-596.

Deleage, Jean-Paul (1992), « Aux origines de la science écologique : à propos de quelques ouvrages récents », *Revue d'histoire des sciences*, vol. 45, n° 4, p. 477-490.

Deléage, Jean-Paul (1994), *Une histoire de l'écologie*, Paris, Seuil (Collection Points Série Sciences), p. 352.

Delmas, Corinne (2011), *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte, p. 128.

Delporte, Christian (2012), « « N'abîmons pas la France ! »: L'environnement à la télévision dans les années 1970 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 113, n° 1, p. 55-66.

Denardou-Tisserand, Anaïs ; Dupouey, Jean-Luc ; Bontemps, Jean-Daniel (2019), *Changements du stock de bois sur pied des forêts françaises : description, analyse et simulation sur des horizons temporels pluri-décennal (1975 - 2015) et séculaire à partir des données de l'inventaire forestier national et de statistiques anciennes*, Thèse de doctorat, Université de Lorraine.

Desdoigts, Jean-Yves (1995), « La protection des sites en Bretagne. Note sur une politique de l'État français », *Norois*, vol. 166, n° 1, p. 427-442.

Desrochers, Pierre ; Hoffbauer, Christine (2009), « The Post War Intellectual Roots of the Population Bomb. Fairfield Osborn's 'Our Plundered Planet' and William Vogt's 'Road to Survival' in Retrospect », *The Electronic Journal of Sustainable Development* [en ligne], vol. 1, n° 3.

Devaux, Patrice (1980), *Fondement et évolution des études d'impact dans la politique d'environnement en France*, Thèse de doctorat, Paris, Université de Paris Val de Marne.

Devèze, M. (1954), *La grande réformation des forêts royales sous Colbert, 1661-1680: une admirable réforme administrative*, Annales de l'école nationale des eaux et forêts et de la station expérimentale de recherches et expériences, p. 291.

Devred, Raphaël (2019), « Le domaine de chasse de Rambouillet et le gouvernement de la nature : monarchie, empire, république (1783-1995) », Mémoire de recherche de Master 2, Département d'Histoire.

Díaz, Sandra ; Fargione, Joseph ; Chapin, F. Stuart ; Tilman, David (2006), « Biodiversity Loss Threatens Human Well-Being », *PLoS Biology*, vol. 4, n° 8, e277.

Doignon, P (1980), « Henry Flon, protecteur de la Forêt de Fontainebleau », *La voix de la forêt*, p. 11.

Doignon, Pierre (1978), « Figures marquantes de Bourron-Marlotte : le docteur Henri Dalmon », *Bulletin des Amis de Bourron-Marlotte*, n° 3, p. 21-22.

Dorst, Jean (1970), *Avant que nature meure*, Suisse, Delachaux et Niestlé, p. 544.

Dorst, Jean (1979), « Notice nécrologique sur Clément Bressou, membre de la Section de biologie animale et végétale », *Compte rendu de l'académie des sciences de Paris*, vol. Tome 289, p. 2-7.

Dorst, Jean (1980), « Notice nécrologique sur Roger Heim, membre de la Section Biologie animale et végétale », *Compte rendu de l'académie des sciences de Paris*, vol. Tome 290, p. 120.

Drago, Guillaume (2006), « La confection de la loi sous la Ve République : pouvoir législatif ou fonction partagée ? », *Droits*, vol. 43, n° 1, p. 61-72.

Drapier, Nicolas (2016), « Des réserves artistiques aux réserves biologiques. Courte chronique d'une longue histoire », dans *Histoires et traditions forestières - 5e Colloque - 2016 - Les Dossiers Forestiers n° 30*, Office national des forêts, p. 149-158.

Drouin, Jean Marc (1991), « Une société locale de sciences naturelles : la Société linnéenne de Provence », *Revue d'histoire des sciences*, vol. 44, n° 2, p. 219-234.

Drouin, Jean-Marc (1993), *L'écologie et son histoire : réinventer la nature*, Paris, Flammarion (Champs), p. 213.

Drouineau, Gustave (1980), « Henry Flon (1909-1980) », *Comptes rendus de l'académie d'agriculture de France. Séance du 10 décembre 1980*, p. 1556.

Dugelay, A (1958), « La hêtraie de la Sainte-Baume », *Revue Forestière Française*, vol. 1, n° 1, p. 1-26.

Dumont, René (1974), *L'Écologie ou la mort. La Campagne de René Dumont et ses prolongements*, Paris, Pauvert, p. 142.

Dupuy, Claire ; Pollard, Julie (2013), « Les limites du pouvoir de l'État dans les territoires. Les politiques de l'État dans le secteur de l'éducation et du logement en France », *Sciences de la société*, n° 90, p. 22-41.

Dupuy, Michel (2004), *Les cheminements de l'écologie en Europe: une histoire de la diffusion de l'écologie au miroir de la forêt, 1880-1980*, Paris, France, L'Harmattan (Biologie, écologie, agronomie), p. 298.

Dupuy, Michel (2015), « Scientifiques, télévision et écologie : entre vulgarisateur et lanceur d'alerte », *Le Temps des médias*, vol. 25, n° 2, p. 182-199.

Duran, Patrice (2006), « Les pannes de la déconcentration : l'échec du rapprochement des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt en 1993 », *Revue française d'administration publique*, vol. 120, n° 4, p. 757-776.

Estève, Christian (1997), « Les tentatives de limitation et de régulation de la chasse en France dans la première moitié du XIX e siècle », p. 125-164.

Evans, David (1997), *A history of nature conservation in Britain*, 2nd rev. and enl. ed, London ; New York, Routledge, p.312.

Farinetti, Aude (2018), « L'evolution du champ d'application de l'evaluation environnementale des installations classees pour la protection de l'environnement : entre simplification et deregulation », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 43, p. 473-487.

Fauth, J. E. ; Bernardo, J. ; Camara, M. ; Resetarits, W. J. ; Van Buskirk, J. ; McCollum, S. A. (1996), « Simplifying the Jargon of Community Ecology: A Conceptual Approach », *The American Naturalist*, vol. 147, n° 2, p. 282-286.

Feydel, Sandrine ; Bonneuil, Christophe (2015), *Prédation. Nature, le nouvel eldorado de la finance*, La Découverte, p. 216.

Fisher, R. A. ; Corbet, A. Steven ; Williams, C. B. (1943), « The Relation Between the Number of Species and the Number of Individuals in a Random Sample of an Animal Population », *The Journal of Animal Ecology*, vol. 12, n° 1, p. 42-58.

Ford, Caroline (2004), « Nature, Culture and Conservation in France and Her Colonies 1840-1940 », *Past & Present*, n° 183, p. 173-198.

Ford, Caroline (2008), « Reforestation, Landscape Conservation, and the Anxieties of Empire in French Colonial Algeria », *The American Historical Review*, vol. 113, n° 2, p. 341-362.

France-Barbou, Jean-Luc (2009), « Paris – Ury : L'insertion de l'Autoroute du Sud à travers la Région Parisienne 1934 – 1964 », mémoire de mastère, 2 vol., p. 435.

France-Barbou, Jean-Luc (2010), *La difficile genèse de l'autoroute du Sud (1934-1964)*, Paris, Presses de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, p. 370.

Fressoz, Jean-Baptiste ; Locher, Fabien (2020), *Les Révoltes du ciel : Une histoire du changement climatique XVe-XXe siècle*, Seuil, p. 320.

Frioux, Stéphane ; Pépy, Émilie-Anne ; Alleau, Julien (2009), *L'animal sauvage entre nuisance et patrimoine: France, XVIe-XXIe siècle*, Lyon, ENS Éditions (Collection Sociétés, espaces, temps), p. 192.

Fritsch, P (1995), « Les séries artistiques dans la forêt de Fontainebleau : génèse d'une perception », dans *La Forêt : perceptions et représentations*, Paris, L'Harmattan, p. 205-218.

Fromageau, Jérôme (2015), « Réflexions relatives à l'histoire du droit et de la protection de la nature », dans *Protection de la nature: histoire et idéologie, de la nature à l'environnement*, Paris, Ed. L'Harmattan, p. 208-220.

Froment, Pierre (1953), « La Phytogéographie et la Phytosociologie en France du début du XIX' siècle à nos jours », *Bulletin de la Société Botanique de France*, vol. 100, n° 7-9, p. 362-387.

Gasdon, Hervé (2012), « La restauration des terrains en montagne et le temps des forestiers (1827 - 1914) », dans *Histoires et traditions forestières - 5e Colloque - 2012 - Les Dossiers Forestiers n° 24*, Office national des forêts, p. 77-87.

Gauchon, Christophe (2002), « Les sites naturels classés entre 1906 et 1930 dans les Alpes du Nord : entre tourisme et protection, bilan et actualité », *Revue de géographie alpine*, vol. 90, n° 2, p. 15-31.

Gaudillière, Jean-Paul ; Flipo, Fabrice (2009), « Inégalités écologiques, croissance « verte » et utopies technocratiques », *Mouvements*, vol. 60, n° 4, p. 77-91.

George, Pierre (1962), « La vie et l'œuvre de Max. Sorre », *Annales de Géographie*, vol. 71, n° 387, p. 449-459.

Georgel, Chantal (2017), « La forêt de Fontainebleau : une nature monumentale, un monument naturel ? », *Perspective*, n° 1, p. 129-143.

Goffman, Erving (1974), *Frame analysis: an essay on the organization of experience*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, p. 600.

Gombert, Monique (1978), « De moins en moins d'agriculteurs », *Economie et statistique*, vol. 100, n° 1, p. 19-34.

Gourbin, Patrice (2003a), « L'œuvre du service des Sites pendant l'Occupation et la reconstruction », dans *Les paysages ruraux en Normandie*, Annales de Normandie, Caen, p. 345-355.

Gourbin, Patrice (2003b), « L'œuvre du service des Sites pendant l'Occupation et la reconstruction », dans *Les paysages ruraux en Normandie : actes du 37e congrès organisé par la Fédération des Sociétés Historiques et Archéologiques de Normandie, Pont-Audemer, 17-20 octobre 2002 ; Congrès des*

Sociétés Historiques et Archéologiques de Normandie, 8, Caen, Annales de Normandie (Annales de Normandie), p. 381-397.

Grange, Juliette (2011), « Un naturalisme singulier », *Etudes Jean-Jacques Rousseau Collection Lire Rousseau*, n° 5, p. 11-22.

Granjou, Céline (2003), « L'expertise scientifique à destination politique », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 114, n° 1, p. 175-183.

Granjou, Céline (2013), *Micropolitiques de la biodiversité: experts et professionnels de la nature*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang (Ecopolis), p. 201.

Granjou, Céline ; Mauz, Isabelle (2007), « Un « impératif scientifique » pour l'action publique ? Analyse d'une compétition pour l'expertise environnementale », *Socio-logos* [en ligne], n° 2.

Granjou, Céline ; Mauz, Isabelle ; Cosson, Arnaud (2010), « Le recours aux savoirs dans l'action publique environnementale : un foisonnement expérimental », *Sciences de la société*, n° 79, p. 115-129.

Granjou, Céline ; Mauz, Isabelle ; Louvel, Séverine ; Tournay, Virginie (2013), « Assessing Nature? The Genesis of the Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) », *Science, Technology and Society*, vol. 18, n° 1, p. 9-27.

Grove, Richard H. (1992), « Origins of Western Environmentalism », *Scientific American*, vol. 267, n° 1, p. 42-47.

Grove, Richard H. (1997), *Green imperialism: colonial expansion, tropical island Edens and the origins of environmentalism, 1600 - 1860*, 1. paperback ed., reprinted, Cambridge, Cambridge Univ. Press (Studies in environment and history), p. 540.

Guérin, Jean-Claude (2014), « L'ouverture du corps forestiers sur l'extérieur avant 1965 : Jean Forestier et Pierre Randet », *Revue Forestière Française*, n° 1, p. 479-489.

Guérin, Jean-Claude ; Meyer, Francis (2002), « Brève histoire du Corps », dans ASSOCIATION DES INGENIEURS DU GENIE RURAL, DES EAUX ET DES FORETS (dir.), *Des officiers royaux aux ingénieurs d'état dans la France rurale, 1219-1965: histoire des corps des eaux et forêts, haras, génie rural, services agricoles*, 2e tirage, Paris ; New York, Tec et doc, p. 27-53.

Guillard, Joanny (2014), *Histoire des services forestiers français d'outre-mer 1896-1960*, Nancy, AgroParisTech (Au service des forêts tropicales), p. 641.

Guimont, Clémence (2018), « La perte de biodiversité au prisme du *New public management* : les angles morts des indicateurs écologiques », *Pôle Sud*, vol. n° 48, n° 1, p. 43-56.

Guimont, Clémence ; Petitimbert, Rémy (2017), « Instruments de l'action publique et approche fixiste de la biodiversité : le cas des inventaires naturalistes », *Norois*, n° 244, p. 77-89.

Guinochet, Marcel (1983), « Roger de Vilmorin (1905–1980) », *Bulletin de la Société Botanique de France. Lettres Botaniques*, vol. 130, n° 2, p. 97-98.

Gusfield, Joseph R. (1986), *Symbolic crusade: status politics and the American temperance movement*, 2nd ed, Urbana, University of Illinois Press, p. 240.

Guyonnet, Marie-Hélène (1993), « Le Midi «barbare et obscurantiste». La chasse aux petits oiseaux en Provence », *Le Monde alpin et rhodanien. Revue régionale d'ethnologie*, vol. 21, n° 1, p. 127-146.

Haas, Peter M. (1992), « Introduction: epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 01, p. 1-35.

Hagimont, Steve (2017), *Commercialiser la nature et les façons d'être : une histoire sociale et environnementale de l'économie et de l'aménagement touristiques (Pyrénées françaises et espagnoles XIXe-XXe siécle)*, Thèse de doctorat, Toulouse-II-Jean-Jaurès.

Hall, Peter A. (1993), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, p. 275-296.

Halligan, John (1995), « Policy Advice and the Public Sector », dans *Governance in a Changing Environment*, Montreal, McGill-Queen's University Press, p. 138-172.

Halpern, Charlotte (2011), « L'Union européenne, vecteur d'innovation instrumentale ? Les logiques d'instrumentation de la politique française de l'environnement (1971-2006) », *Politique européenne*, vol. 33, n° 1, p. 89-117.

Halpern, Charlotte ; Lascoumes, Pierre ; Le Galès, Patrick (2014), « Introduction. L'instrumentation et ses effets débats et mises en perspective théoriques », dans *L'instrumentation de l'action publique: Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 15-62.

Hassenteufel, Patrick (2011), *Sociologie politique: l'action publique*, 2e édition, Paris, Armand Colin (Collection U. Sociologie), p. 320.

Hays, Samuel P (1959), *Conservation and the gospel of efficiency; the progressive conservation movement, 1890-1920*, Cambridge, Harvard University Press, p. 310.

Hébrard, S. (1982), *Étude d'impact sur l'environnement : révolution ou évolution dans l'aménagement du territoire*, Thèse de doctorat, Université Paris I.

Heim, Roger (1952), *Destruction et protection de la nature*, Paris, Armand Colin (Armand Colin), p. 256.

Henry, Emmanuel (2007), *Amiante : un scandale improbable - Sociologie d'un problème public*, Rennes, PUR, p. 312.

Héritier, Stéphane ; Guichard-Anguis, Sylvie (2008), « Présentation: Le patrimoine « naturel », entre culture et ressource », *Géographie et cultures*, n° 66, p. 3-10.

Hervé, Jean-Christophe ; Wurpillot, Stéphanie ; Vidal, Claude ; Roman-Amat, Bernard (2014), « L'inventaire des ressources forestières en France : un nouveau regard sur de nouvelles forêts », *Revue Forestière Française*, n° 3, p. 247-260.

Herweg, N. ; Zahariadis, N. ; Zohlnhöfer, R. (2017), « The Multiple Streams Framework: Foundation, refinements, and empirical applications », dans *Theories of the policy process*, Fourth Edition, New York, NY, Westview Press, p. 16-54.

Hilgartner, Stephen ; Bosk, Charles L. (1988), « The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model », *American Journal of Sociology*, vol. 94, n° 1, p. 53-78.

Hill, Michael J. ; Varone, Frédéric (2017), *The public policy process*, Seventh edition, London ; New York, NY, Routledge, Taylor & Francis Group, p. 400.

Hoffmann, Michael ; Hilton-Taylor, Craig ; Angulo, Ariadne ; Böhm, Monika ; Brooks, Thomas M. ; Butchart, Stuart H. M. ; Carpenter, Kent E. ; Chanson, Janice ; Collen, Ben ; Cox, Neil A. ; Darwall, William R. T. ; Dulvy, Nicholas K. ; Harrison, Lucy R. ; Katariya, Vineet ; Pollock, Caroline M. ; Quader, Suhel ; Richman, Nadia I. ; Rodrigues, Ana S. L. ; Tognelli, Marcelo F. ; Vié, Jean-Christophe ; Aguiar, John M. ; Allen, David J. ; Allen, Gerald R. ; Amori, Giovanni ; Ananjeva, Natalia B. ; Andreone, Franco ; Andrew, Paul ; Ortiz, Aida Luz Aquino ; Baillie, Jonathan E. M. ; Baldi, Ricardo ; Bell, Ben D. ; Biju, S. D. ; Bird, Jeremy P. ; Black-Decima, Patricia ; Blanc, J. Julian ; Bolaños, Federico ; Bolivar-G., Wilmar ; Burfield, Ian J. ; Burton, James A. ; Capper, David R. ; Castro, Fernando ; Catullo, Gianluca ; Cavanagh, Rachel D. ; Channing, Alan ; Chao, Ning Labbish ; Chenery, Anna M. ; Chiozza, Federica ; Clausnitzer, Viola ; Collar, Nigel J. ; Collett, Leah C. ; Collette, Bruce B. ; Fernandez, Claudia F. Cortez ; Craig, Matthew T. ; Crosby, Michael J. ; Cumberlidge, Neil ; Cuttelod, Annabelle ; Derocher, Andrew E. ; Diesmos, Arvin C. ; Donaldson, John S. ; Duckworth, J. W. ; Dutson, Guy ; Dutta, S. K. ; Emslie, Richard H. ; Farjon, Aljos ; Fowler, Sarah ; Freyhof, Jörg ; Garshelis, David L. ; Gerlach, Justin ; Gower, David J. ; Grant, Tandora D. ; Hammerson, Geoffrey A. ; Harris, Richard B. ; Heaney, Lawrence R. ; Hedges, S. Blair ; Hero, Jean-Marc ; Hughes, Baz ; Hussain, Syed Ainul ; Icochea M., Javier ; Inger, Robert F. ; Ishii, Nobuo ; Iskandar, Djoko T. ; Jenkins, Richard K. B. ; Kaneko, Yoshio ; Kottelat, Maurice ; Kovacs, Kit M. ; Kuzmin, Sergius L. ; La Marca, Enrique ; Lamoreux, John F. ; Lau, Michael W. N. ; Lavilla, Esteban O. ; Leus, Kristin ; Lewison, Rebecca L. ; Lichtenstein, Gabriela ; Livingstone, Suzanne R. ; Lukoschek, Vimoksalehi ; Mallon, David P. ; McGowan, Philip J. K. ; McIvor, Anna ; Moehlman, Patricia D. ; Molur, Sanjay ; Alonso, Antonio Muñoz ; Musick, John A. ; Nowell, Kristin ; Nussbaum, Ronald A. ; Olech, Wanda ; Orlov, Nikolay L. ; Papenfuss, Theodore J. ; Parra-Olea, Gabriela ; Perrin, William F. ; Polidoro, Beth A. ; Pourkazemi, Mohammad ; Racey, Paul A. ; Ragle, James S. ; Ram, Mala ; Rathbun, Galen ; Reynolds, Robert P. ; Rhodin, Anders G. J. ; Richards, Stephen J. ; Rodríguez, Lily O. ; Ron, Santiago R. ; Rondinini, Carlo ; Rylands, Anthony B. ; Sadovy de Mitcheson, Yvonne ; Sanciangco, Jonnell C. ; Sanders, Kate L. ; Santos-Barrera, Georgina ; Schipper, Jan ; Self-Sullivan, Caryn ; Shi, Yichuan ; Shoemaker, Alan ; Short, Frederick T. ; Sillero-Zubiri, Claudio ; Silvano, Débora L. ; Smith, Kevin G. ; Smith, Andrew T. ; Snoeks, Jos ; Stattersfield, Alison J. ; Symes, Andrew J. ; Taber, Andrew B. ; Talukdar, Bibhab K. ; Temple, Helen J. ; Timmins, Rob ; Tobias, Joseph A. ; Tsytsulina, Katerina ; Tweddle, Denis ; Ubeda, Carmen ; Valenti, Sarah V. ; Paul van Dijk, Peter ; Veiga, Liza M. ; Veloso, Alberto ; Wege, David C. ; Wilkinson, Mark ; Williamson, Elizabeth A. ; Xie, Feng ; Young, Bruce E. ; Akçakaya, H. Resit ; Bennun, Leon ; Blackburn, Tim M. ; Boitani, Luigi ; Dublin, Holly T. ; Fonseca, Gustavo A. B. da ; Gascon, Claude ; Lacher, Thomas E. ; Mace, Georgina M. ; Mainka, Susan A. ; McNeely, Jeffery A. ; Mittermeier, Russell A. ; Reid, Gordon McGregor ; Rodriguez, Jon Paul ; Rosenberg, Andrew A. ; Samways, Michael J. ; Smart, Jane ; Stein, Bruce A. ; Stuart, Simon N. (2010), « The Impact of Conservation on the Status of the World's Vertebrates », *Science*, vol. 330, n° 6010, p. 1503-1509.

Holdgate, Martin (1999), *The green web: a union for world conservation*, London, Earthscan, p. 340.

Howlett, Michael (2019), *Designing public policies: principles and instruments*, Second edition, London ; New York, NY, Routledge, Taylor & Francis Group (Routledge textbooks in policy studies), p. 260.

Hunt, Kenneth (1948), « Books review. Road to survival » VOGT W. (dir.), *The Antioch Review*, vol. 8, n° 4, p. 505-507.

Husson, Jean-Pierre ; Marochini, Eric (1997), « Les remembrements agricoles entre économie et écologie », *Norois*, vol. 173, n° 1, p. 195-208.

Ibo, Guéhi Jonas (1993), « La politique coloniale de protection de la nature en Côte-d'Ivoire (1900-1958) », *Revue française d'histoire d'outre-mer*, vol. 80, n° 298, p. 83-104.

IPBES (2019): Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondízio E.S., H. T. Ngo, M. Guèze, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K. A. Brauman, S. H. M. Butchart, K. M. A. Chan, L. A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R. Roy Chowdhury, Y. J. Shin, I. J. Visseren-Hamakers, K. J. Willis, and C. N. Zayas (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany. p. 56.

Jacob, Céline ; Quétier, Fabien ; Aronson, James ; Pioch, Sylvain ; Levrel, Harold (2015), « Vers une politique française de compensation des impacts sur la biodiversité plus efficace : défis et perspectives », *VertigO* [en ligne], n° Volume 14, n° 3.

Jaffeux, Henri (2010), « La longue et passionnante histoire des parcs nationaux français », *Pour mémoire - Revue du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du logement et de l'égalité des territoires*, n° 9, p. 138-163.

Jaffeux, Henri (2015), « Le lancement de l'inventaire des ZNIEFF », *Etudes rurales*, n° 195, p. 79-88.

Jasanoff, Sheila (1994), *The fifth branch: science advisers as policymakers*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, p. 318.

Jenkins, Clinton N. ; Van Houtan, Kyle S. ; Pimm, Stuart L. ; Sexton, Joseph O. (2015), « US protected lands mismatch biodiversity priorities », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 112, n° 16, p. 5081-5086.

Jobert, Bruno ; Théret, Bruno (1994), « La consécration républicaine du néo-libéralisme », in *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, p. 29-86.

Jollivet, Marcel (2008), « Les formations interdisciplinaires : problèmes, expériences, perspectives », p. 7-14.

Joly, Pierre-Benoît (2015), « Procéduralisation », dans *Dictionnaire critique de l'expertise*, Presses de Sciences Po, p. 250-258.

Jönsson, A ; Muller, Pierre (2006), « Le rôle de l'expertise dans l'élaboration des politiques publiques. Une dynamique européenne ? », dans *Les « sciences » de l'action publique.*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, p. 103-120.

Kalaora, Bernard (1993), *Le musée vert - Radiographie du loisir en forêt*, Harmattan (Environnement), p. 304.

Kalaora, Bernard ; Vlassopoulos, Chloé (2013), *Pour une sociologie de l'environnement : environnement, société et politique*, Seyssel, Champ Vallon (L'environnement a une histoire), p. 301.

Kaya, Alp Yücel (2013), « Le bureau de la statistique générale de France et l'institutionnalisation des statistiques agricoles : l'Enquête agricole de 1836 », *Œconomia*, vol. 3, n° 3, p. 421-457.

Keraudren, M. ; Aymonin, G. G. (1968), « Le Professeur Henri Humbert (1887-1967) », *Vegetatio*, vol. 16, n° 1/4, p. 220-223.

Kerisel, Jean ; Kerisel, Thierry (2001), « Albert Caquot (1881-1976) », *Société des Amis de la Bibliothèque et de l'Histoire de l'Ecole Polytechnique*, n° 28, p. 70.

Kessler, Marie-Christine (1994), *Les grands corps d'état.*, Paris, Presses universitaires de France, p. 127.

Kingdon, John W. (2014), *Agendas, alternatives, and public policies*, Second edition, Pearson new international edition, Harlow, Pearson (Always learning), p. 250.

Kuhn, Thomas S (2016), *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, p. 284.

Kwa, Chunglin (1987), « Representations of Nature Mediating Between Ecology and Science Policy: The Case of the International Biological Programme », *Social Studies of Science*, vol. 17, n° 3, p. 413-442.

Labeyrie, Vincent (1973), « À propos de quelques conséquences écologiques de l'organisation des transports », *Espace géographique*, vol. 2, n° 1, p. 5-20.

Lacroix, Valérie ; Zaccaï, Edwin (2010), « Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constante », *Revue française d'administration publique*, vol. 134, n° 2, p. 205-232.

Lahire, Bernard (2005), *L'invention de l'illettrisme*, La Découverte, p. 432.

Laissus, Yves (1981), « Les voyageurs naturalistes du Jardin du roi et du Muséum d'histoire naturelle : essai de portrait-robot. », *Revue d'histoire des sciences*, vol. 34, n° 3, p. 259-317.

Lalonde, Brice ; Simonnet, Dominique (1978), *Quand vous voudrez*, Paris, J.-J. Pauvert (Les Amis de la terre), p. 266.

Lamarque, Jean (1981), « La commission des sites et de l'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 6, n° 4, p. 294-304.

Lambert, Marie-Laure (2004), « Décentralisation constitutionnelle et environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 29, n° 1, p. 17-32.

Landelle, Philippe (2002), *Aspects juridiques de la conservation de l'ours brun en France*, Limoges, Presses universitaires de Limoges (Les cahiers du CRIDEAU), p. 218.

Larabi, Yamina ; Anglade, Philippe (2018), *Raoul de Clermont : un pionnier de la protection de la nature*, Publibook, p. 174.

Larabi, Yamina ; Daszkiewicz, P ; Blandin, Patrick (2004), « 1er Congrès International pour la protection de la nature, faune et flore, sites et monuments naturels. Hommage à Raoul de Clermont (1863 – 1942) », *Le Courrier de l'Environnement de l'INRA*, n° 52, p. 117-121.

Larigauderie, Anne ; Prieur-Richard, Anne-Hélène ; Mace, Georgina M ; Lonsdale, Mark ; Mooney, Harold A ; Brussaard, Lijbert ; Cooper, David ; Cramer, Wolfgang ; Daszak, Peter ; Díaz, Sandra ; Duraiappah, Anantha ; Elmqvist, Thomas ; Faith, Daniel P ; Jackson, Louise E ; Krug, Cornelia ; Leadley, Paul W ; Le Prestre, Philippe ; Matsuda, Hiroyuki ; Palmer, Margaret ; Perrings, Charles ; Pulleman, Mirjam ; Reyers, Belinda ; Rosa, Eugene A ; Scholes, Robert J ; Spehn, Eva ; Turner, Bl ; Yahara, Tetsukazu (2012), « Biodiversity and ecosystem services science for a sustainable planet: the DIVERSITAS vision for 2012–20 », *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 4, n° 1, p. 101-105.

Larrère, Catherine ; Larrère, Raphaël (2015), *Penser et agir avec la nature: une enquête philosophique*, Paris, La Découverte, p. 336.

Larrère, Raphaël (2009), « Histoire(s) et mémoires des parcs nationaux », dans *Histoire des parcs nationaux*, Editions Quæ, p. 21-41.

Larrère, Raphaël ; Lizet, Bernadette ; Berlan-Darqué, Martine (2009), *Histoire des parcs nationaux. Comment prendre soin de la nature ?*, Versailles, Editions Quæ (Hors collection), p. 240.

Larrue, Corinne (1997), « La mise en oeuvre en France de la politique Européenne de l'environnement », *Aménagement et nature*, n° 124, p. 9-17.

Lascoumes, Pierre (1989), « La formalisation juridique du risque industriel en matière de protection de l'environnement », *Sociologie du travail*, vol. 31, n° 3, p. 315-333.

Lascoumes, Pierre (1994), *L'éco-pouvoir: environnements et politiques*, Paris, La Découverte (Textes à l'appui), p. 324.

Lascoumes, Pierre (1995), « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 3, p. 396-419.

Lascoumes, Pierre (2005), « Dossier : l'expertise entre sciences et pouvoir », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 912.

Lascoumes, Pierre (2018), *Action publique et environnement*, Paris, Que sais-je ?, p. 128.

Lascoumes, Pierre ; Bonnaud, Laure ; Le Bourhis, Jean-Pierre ; Martinais, Emmanuel (2014), *Le développement durable: une nouvelle affaire d'État*, 1re édition, Paris, Presses universitaires de France (L'écologie en questions), p.216.

Lascoumes, Pierre ; Le Bourhis, Jean-Pierre (1996), « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et Société*, p. 51-73.

Lascoumes, Pierre ; Le Galès, Patrick (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques (Gouvernances), p. 370.

Lascoumes, Pierre ; Simard, Louis (2011), « L'action publique au prisme de ses instruments : Introduction », *Revue française de science politique*, vol. 61, n° 1, p. 5-22.

Laslaz, Lionel (2005), *Les zones centrales des Parcs Nationaux alpins français (Vanoise, Ecrins, Mercantour) : des conflits au consensus social ? : contribution critique à l'analyse des processus territoriaux d'admission des espaces protégés et des rapports entre sociétés et politiques d'aménagements en milieux montagnards*, Thèse de doctorat, Université Savoie Mont Blanc, 2 vol.

Lasswell, Harold Dwight (1956), *The decision process: Seven categories of functional analysis*, Bureau of Governmental Research, College of Business and Public, p. 23.

Latour, Bruno ; Biezunski, Michel (2010), *La science en action: introduction à la sociologie des sciences*, Paris, Découverte / Poche (Sciences humaines et sociales), p. 672.

Laurent, Xavier (2003), *Grandeur et misère du patrimoine: d'André Malraux à Jacques Duhamel, 1959 - 1973*, Paris, École des Chartes (Mémoires et documents de l'École des Chartes), p. 380.

Laverne, Xavier ; Leynaud, Germain ; Crécy, Louis de ; Bazire, Pierre ; Chevalier, Yves (2002), « De la diversité à la diversification des missions », dans *Des officiers royaux aux ingénieurs d'état dans la France rurale, 1219-1965: histoire des corps des eaux et forêts, haras, génie rural, services agricoles*, 2e tirage, Paris ; New York, Tec et doc, p. 84-130.

Laville, Bettina (2010), « Du ministère de l'impossible au ministère d'Etat », *Revue française d'administration publique*, vol. 134, n° 2, p. 277-311.

Lawton, John H. (1999), « Are There General Laws in Ecology? », *Oikos*, vol. 84, n° 2, p. 177-192.

Le Bourhis, Jean-Pierre (1999), « L'administration de l'environnement entre logiques verticale et transversale. La création des DIREN (1988-1992) », dans *Instituer l'environnement: vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan (Collection Logiques politiques), p. 131-149.

Le Bourhis, Jean-Pierre (2009), « DRE, DRAE, DIREN, DREAL. Eléments pour une histoire de l'administration territoriale de l'Environnement en France », *Pour mémoire*, n° 3, p. 9-23.

Le Bourhis, Jean-Pierre ; Martinais, Emmanuel (2014), « Quelle architecture institutionnelle pour le développement durable ? La restructuration des services régionaux du ministère de l'écologie », *Revue française d'administration publique*, vol. 149, n° 1, p. 223-237.

Le Démézet, Maurice ; Maresca, Bruno (2003), *La protection de la nature en Bretagne La SEPNB (1953-2003)*, PUR, p. 240.

Lefeuvre, Jean-Claude (1990a), « La recherche en écologie en France. Heur et malheur d'une discipline en difficulté », *Aménagement et nature*, n° 97, p. 1-4.

Lefeuvre, Jean-Claude (1990b), « De la protection de la nature à la gestion du patrimoine naturel », dans *Patrimoines en folie*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, p. 29-75.

Lefeuvre, Jean-Claude ; Raffin, Jean-Pierre ; Beaufort, François de (1981), « Protection, conservation de la nature et développement », *Ecologie et développement*, p. 31-98.

Léonard, Lilian ; Witté, Isabelle ; Rouveyrol, Paul ; Grech, Guillaume ; Hérard, Katia (2019), « Bilan de la SCAP et diagnostic 2019 du réseau d'aires protégées métropolitain terrestre », Paris, UMS PatriNat, p. 78.

Lepart, Jacques ; Marty, Pascal (2006), « Des réserves de nature aux territoires de la biodiversité L'exemple de la France », *Annales de géographie*, vol. 651, n° 5, p. 485-507.

Levrel, Harold ; Guillet, Fanny ; Lombard-Latune, Julie ; Delforge, Pauline ; Frascaria-Lacoste, Nathalie (2018), « Application de la séquence éviter-réduire-compenser en France : le principe d'additionnalité mis à mal par 5 dérives », *VertigO* [en ligne], n° Volume 18 numéro 2.

Linnér, Björn-Ola (2003), *The return of Malthus: environmentalism and post-war population-resource crises*, Isle of Harris, UK, White Horse Press, p. 320.

Lipsky, Michael (2010), *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, 30th anniversary expanded ed, New York, Russell Sage Foundation, p. 300.

Locher, Fabien ; Quenet, Grégory (2009), « L'histoire environnementale : origines, enjeux et perspectives d'un nouveau chantier », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 56-4, n° 4, p. 7-38.

Lowe, P.D. (1983), « Values and Institutions in the History of British Nature Conservation », dans *Conservation in perspective* (Ed. Warren, A. & Goldsmith, F.B.). Wiley, Chichester, England, UK: 474 p.

Lucas, Charles-Albert ; Pascallon, Pierre (2012), *Albert-Buisson, un destin au XXe siècle (1881-1961) : essai sur une prodigieuse réussite sociale française*, Paris, L'Harmattan (Graveurs de mémoire), p. 476.

Luglia, Rémi (2012), *L'émergence de la protection de la nature en France (1854-1939) : la Société d'acclimatation, témoin et acteur du courant naturaliste*, Thèse de doctorat, Institut d'études politiques.

Luglia, Rémi (2013), « Le dépeuplement des cours d'eaux : un marqueur de l'émergence de la protection de la nature dans la Société d'acclimatation et en France », in *Une protection de l'environnement à la française ? XIXe-XXe siècles*, Seyssel, Champ Vallon, p. 199-209.

Luglia, Rémi (2015), *Des savants pour protéger la nature : la Société d'Acclimatation (1854-1960)*, Nouvelle édition [en ligne], Rennes, Presses Univ. de Rennes (Histoire).

Mahrane, Yannick (2015), « L'écologie. Connaître et gouverner la nature », dans *Histoire des sciences et des savoirs, t.3 : le siècle des technosciences*, Paris, Seuil, p. 275-295.

Mahrane, Yannick ; Fenzi, Marianna ; Pessis, Céline ; Bonneuil, Christophe (2012), « De la nature à la biosphère : L'invention politique de l'environnement global, 1945-1972 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 113, n° 1, p. 127-141.

Mahrane, Yannick ; Thomas, Frédéric ; Bonneuil, Christophe (2013), « Mettre en valeur, préserver ou conserver ? Genèse et déclin du préservationnisme dans l'empire colonial français », dans *Une protection de l'environnement à la française ? (XIXe - XXe siècles)*, Champ Vallon, p. 62-80.

Malange, Jean-François (2009), « Pêcheurs, pisciculteurs, science et État français face au « sauvage » aquatique de 1842 à 1908 », dans *L'animal sauvage entre nuisance et patrimoine : France, XVe-XXe siècle*, ENS Éditions, p.149-164.

Mangenot, G. (1972), « Louis Emberger (1897–1969) », *Bulletin de la Société Botanique de France*, vol. 119, n° sup3, p. 7-14.

Margairaz, Michel (1994), « Chapitre I. Les transformations structurelles des années soixante », in *La France ouvrière*, Éditions de l'Atelier (programme ReLIRE) (Hors collection), p. 303-318.

Margules, C. R. ; Pressey, R. L. (2000), « Systematic conservation planning », *Nature*, vol. 405, n° 6783, p. 243-253.

Marres, Paul (1972), « Louis Emberger. 1897-1969 », *Méditerranée*, p. 1-4.

Marty, Pascal ; Lepart, Jacques (2009), « Le réseau Natura 2000. Vers une gestion intégrative de l'espace rural européen », *Géocarrefour*, n° Vol. 84/3, p. 173-180.

Masutti, Christophe (2006), « Les faiseurs de pluie : l'écologie à l'ère de Franklin Roosevelt », *Ecologie & politique*, vol. N°33, n° 2, p. 155-169.

Masutti, Christophe (2011), « Action publique et expertise dans la conservation des ressources agricoles aux États-Unis dans les années 1930 », *Ruralia* [En ligne], n° 20.

Matagne, Patrick (1994a), *Les mecanismes de diffusion de l'ecologie en france de la revolution a la premiere guerre mondiale*, Thèse de doctorat, Université Paris Diderot-Paris 7.

Matagne, Patrick (1994b), « La protection des paysages en France au XIXe siècle », *Actes du 25e Congrès de l'Association des Sociétés de philosophie de langue française*, p. 286-290.

Matagne, Patrick (1996), « L'écologie en France au XIXe siècle : résistances et singularités/Ecology in France during the nineteenth century : resistances and singularities », *Revue d'histoire des sciences*, vol. 49, n° 1, p. 99-111.

Matagne, Patrick (1999), *Aux origines de l'écologie : les naturalistes en France de 1800 à 1914*, Paris, Editions du CTHS (Histoire des sciences et des techniques), p. 302.

Mather, A S ; Fairbairn, J ; Needle, C L (1999), « The Course and Drivers of the Forest Transition: the case of France », vol. 15, n° 1, p. 65-90.

Mathis, Charles-François ; Mouhot, Jean-François (2013), *Une protection de l'environnement à la française? XIXe-XXe siècles*, Seyssel, Champ Vallon (L'environnement a une histoire), p. 339.

Mauz, Isabelle (2002), « Comment est née la conception française des parcs nationaux ? », *Revue de géographie alpine*, vol. 90, n° 2, p. 33-44.

Mauz, Isabelle (2003), *Histoire et mémoires du Parc de la Vanoise: 1921-1971, la construction*, Grenoble, Revue de géographie alpine, p. 199.

Mauz, Isabelle (2009), « Espaces naturels protégés : que sont devenus les projets des précurseurs ? », dans *Histoire des parcs nationaux*, Editions Quæ, p. 59-76.

Mayer, Jannie (2004), « Mérimée et les Monuments historiques », *Littératures*, vol. 51, n° 1, p. 145-156.

McDonald, Angus (1948), « The Great Rat Race, review of Road to Survival by William Vogt and Our Plundered Planet by Fairfield Osborn », *The New Republic 119*, 1948, p. 25-26.

Mény, Yves (1985), « Les politiques des autorités locales », dans *Traité de science politique*, Paris, PUF, p. 423-465.

Merckelbagh, Alain (2009), « Chapitre 2 - L'État aménage et oriente la côte », dans *Et si le littoral allait jusqu'a la mer !*, Versailles, Éditions Quæ (Hors collection), p. 39-66.

Merveilleux du Vignaux, Pierre (2003), *L'Aventure des parcs nationaux : la création des parcs nationaux français, fragments d'histoire*, Paris, Atelier Technique des Espaces Naturels, p. 224.

Meyer, Morgan ; Molyneux-Hodgson, Susan (2011), « « Communautés épistémiques » : une notion utile pour théoriser les collectifs en sciences ? », *Terrains & travaux*, n° 18, p. 141-154.

Meyruey, Sabine (2015), *A quelles conditions le Conseil National de la Protection de la Nature peut-il contribuer efficacement à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques de biodiversité ? Analyse historique et stratégique*, mémoire de thèse professionnelle pour le Mastère spécialisé PAPDD, AgroParisTech et Ecole des Ponts ParisTech.

Micoud, André (2007), « Aux origines des parcs naturels français (1930-1960) : ruralisme, naturalisme et spiritualité », *Ruralia* [en ligne], vol. 20.

Milian, Johan (2007), « La politique des “sites naturels” classés dans les Pyrénées : rétrospective des applications et enjeux contemporains », *Cybergeo : European Journal of Geography* [en ligne].

Mitchell, Timothy (2011), *Carbon democracy: political power in the age of oil*, London ; New York, Verso, p. 288.

Morel, H. (1946), « État actuel de la forêt française », *L’information géographique*, vol. 10, n° 2, p. 60-61.

Morin, Georges-André (1996), « France » dans *Long-term historical changes in the forest resource », New York et Genève*, United Nations Economic Commission for Europe, p. 19-22.

Morin, Georges-André (2010), « La continuité de la gestion des forêts françaises de l’ancien régime à nos jours, ou comment l’Etat a-t-il pris en compte le long terme », *Revue française d’administration publique*, vol. 134, n° 2, p. 233.

Motas, Constantin (1966), « Hommage à la mémoire de René Jeannel », *International Journal of Speleology*, vol. 2, n° 3, p. 229-267.

Muller, Pierre (2013), « Expliquer le changement : l’analyse cognitive des politiques publiques », Presses Universitaires de France (Que sais-je ?), p. 51-88.

Muller, Serges (2003), « Bilan des demandes de prélèvements d’espèces végétales protégées soumises à l’avis du Conseil national de la protection de la nature de 1996 à 2003 », *La biodiversité végétale. Des plantes pour l’avenir*, p. 207-216.

Muller, Serges ; Delahaye, Thierry ; Gaudeul, Myriam ; Pauthier, Yves (2019), « La Linnée boréale (Linnaea borealis L.) dans le Parc national de la Vanoise : distribution, variabilité génétique, biologie de la reproduction, écologie et état de conservation », *Naturae*, n° 3, p. 81-105.

Muller, Serges ; Urbano, Serge ; Métais, Michel ; Estève, Roger ; Boullet, Vincent ; Guiomar, Myette (2020), « Bilan d’activité du CNPN pour l’année 2019 », Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, p. 56.

Muller, Serges ; Urbano, Serge ; Métais, Michel ; Estève, Roger ; Boullet, Vincent ; Guiomar, Myette (2021), « Bilan d’activité du CNPN pour l’année 2020 », Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, p. 46.

Mure, Véronique ; Lepart, Jacques (2005), « L’Ecole de Nîmes. Les conceptions de la gestion forestière en région méditerranéenne de Roger Ducamp, Conservateur des Eaux et Forêts (1861-1938) », *Le Bulletin de la Société d’étude des Sciences naturelles de Nîmes et du Gard*, p. 28-37.

Nève, Gabriel (2019), « La controverse des crocodiles de Normandie, une étape importante dans la naissance du transformisme scientifique », dans *Sciences & Humanités : décloisonner les savoirs pour reconstruire l’Université*, Presses Universitaires de Provence, p. 75-114.

Neveu, Erik (2015), *Sociologie des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, p. 288.

Nougarède, Olivier (2010), « Les racines des conflits sur le statut du massif forestier bellifontain », p. 1-29.

Odum, Eugene P. (1968), « Energy Flow in Ecosystems: A Historical Review », *American Zoologist*, vol. 8, n° 1, p. 11-18.

Osborn, Fairfield (1948), *Our plundered planet*, Boston, Little Brown and Company, p. 217.

Padioleau, Jean G. (1982), *L'Etat au concret*, Paris, Presses universitaires de France (Sociologies), p. 222.

Palluau, Nicolas (2013), *La fabrique des pédagogues: encadrer les colonies de vacances ; 1919 - 1939*, Rennes, Presses Univ. de Rennes (Collection « Histoire »), p. 344.

Pardé, Jean (2002), « Il y a 100 ans : le professeur Flahault, la montagne et les forestiers », *Revue Forestière Française*, n° 5, p. 469-475.

Parvu, Sandra (2018), « Outils de projet ou de patrimonialisation ? Gestion nationale et appropriations locales des Atlas de paysage en Ile-de-France », séance du programme de recherche Inventer le grand paris (IGP).

Pawin, Rémy (2013), « Retour sur les « Trente Glorieuses » et la périodisation du second XXe siècle », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 60-1, n° 1, p. 155-175.

Payre, Renaud ; Pollet, Gilles (2013), *Socio-histoire de l'action publique*, La Découverte (Repères), p. 128.

Pearson, Chris (2007), « L'âge du bois : les forêts françaises pendant la Seconde Guerre mondiale », *Revue Forestière Française*, n° 4.

Pecl, Gretta T. ; Araújo, Miguel B. ; Bell, Johann D. ; Blanchard, Julia ; Bonebrake, Timothy C. ; Chen, I-Ching ; Clark, Timothy D. ; Colwell, Robert K. ; Danielsen, Finn ; Evengård, Birgitta ; Falconi, Lorena ; Ferrier, Simon ; Frusher, Stewart ; Garcia, Raquel A. ; Griffis, Roger B. ; Hobday, Alistair J. ; Janion-Scheepers, Charlene ; Jarzyna, Marta A. ; Jennings, Sarah ; Lenoir, Jonathan ; Linnetved, Hlif I. ; Martin, Victoria Y. ; McCormack, Phillipa C. ; McDonald, Jan ; Mitchell, Nicola J. ; Mustonen, Tero ; Pandolfi, John M. ; Pettorelli, Nathalie ; Popova, Ekaterina ; Robinson, Sharon A. ; Scheffers, Brett R. ; Shaw, Justine D. ; Sorte, Cascade J. B. ; Strugnell, Jan M. ; Sunday, Jennifer M. ; Tuanmu, Mao-Ning ; Vergés, Adriana ; Villanueva, Cecilia ; Wernberg, Thomas ; Wapstra, Erik ; Williams, Stephen E. (2017), « Biodiversity redistribution under climate change: Impacts on ecosystems and human well-being », *Science*, vol. 355, n° 6332, p. eaai9214.

Pélisse, Jérôme (2009), « Judiciarisation ou juridicisation ? Usages et réappropriations du droit dans les conflits du travail », *Politix*, vol. n° 86, n° 2, p. 73-96.

Pereira, Henrique M. ; Leadley, Paul W. ; Proença, Vânia ; Alkemade, Rob ; Scharlemann, Jörn P. W. ; Fernandez-Manjarrés, Juan F. ; Araújo, Miguel B. ; Balvanera, Patricia ; Biggs, Reinette ; Cheung, William W. L. ; Chini, Louise ; Cooper, H. David ; Gilman, Eric L. ; Guénette, Sylvie ; Hurtt, George C. ; Huntington, Henry P. ; Mace, Georgina M. ; Oberdorff, Thierry ; Revenga, Carmen ; Rodrigues, Patrícia ; Scholes, Robert J. ; Sumaila, Ussif Rashid ; Walpole, Matt (2010), « Scenarios for Global Biodiversity in the 21st Century », *Science*, vol. 330, n° 6010, p. 1496-1501.

Perret, Sylvain (2010), *Vers une nouvelle approche instrumentale des politiques publiques de protection de l'environnement*, Thèse de doctorat, Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Genève, 477 p.

Pessis, Céline (2014), *Survivre et vivre: Critique de la science, naissance de l'écologie*, L'Échappée, p. 480.

Pessis, Céline ; Topçu, Sezin ; Bonneuil, Christophe (2013), *Une autre histoire des « Trente Glorieuses »: modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre*, Paris, La Découverte (Cahiers libres), p. 320.

Pestre, Dominique (2003), « Regimes of Knowledge Production in Society: Towards a More Political and Social Reading », *Minerva*, vol. 41, n° 3, p. 245-261.

Petitimbert, Rémy (2018), « La monétarisation des services écosystémiques comme référence d'action publique : institutionnalisation d'une norme « performante » de l'action publique environnementale », *Pôle Sud*, vol. n° 48, n° 1, p. 73-89.

Petitimbert, Rémy (2019), *Gouverner la biodiversité par le marché. L'État, les cabinets de conseil et la compensation écologique*, Thèse de doctorat, Université de Lille.

Petitimbert, Rémy ; Guimont, Clémence (2018), « Les conséquences politiques de la traduction néomanagériale de la compensation : l'impensé systémique », *Développement durable et territoires* [en ligne], n° Vol. 9, n°3.

Picon, Bernard (1995), « Le faste et le merveilleux, l'humilité et la mélancolie: Deux discours fondateurs de la protection de la nature dans les deltas du Guadalquivir et du Rhône (1840-1910) », *Strates* [en ligne], n° 8.

Pinton, Florence ; Alphandéry, Pierre ; Billaud, Jean-Paul ; Deverre, C ; Fortier, Agnès ; Géniaux, G ; Lefebvre, C (2006), *La construction du réseau natura 2000 en France: une politique européenne de conservation de la biodiversité à l'épreuve du terrain*, Paris, Documentation française (L'environnement en question), p. 254.

Plassard, Vincent (2013), *La vie et l'oeuvre de Clément Bressou (1887-1979)*, Thèse pour le doctorat vétérinaire, Ecole Nationale Vétérinaire d'Alfort, p. 304.

Poujade, Robert (1975), *Le ministère de l'impossible*, Paris, Calmann-Lévy (Questions d'actualité), réédition numérique.

Poupeau, François-Mathieu (2013), « L'émergence d'un État régional pilote: La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'Écologie et du Développement durable dans une région française », *Gouvernement et action publique*, vol. 2, n° 2, p. 249-277.

Préau, Pierre (1964), « Le parc national de la Vanoise, banc d'essai d'une politique d'aménagement de la montagne », *Revue de géographie alpine*, vol. 52, n° 3, p. 393-436.

Pressman, Jeffrey Leonard ; Wildavsky, Aaron B. (1984), *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, 3. ed, Berkeley, Univ. of California Press (Oakland Project series), p. 200.

Raffin, Jean-Pierre (2005), « De la protection de la nature à la gouvernance de la biodiversité », *Ecologie & politique*, vol. 30, n° 1, p. 97-109.

Raffin, Jean-Pierre ; Ricou, G (2015), « Le lien entre les scientifiques et les associations de protection de la nature : approche historique », dans *Protection de la nature : histoire et idéologie, de la nature à l'environnement*, Paris, Ed. L'Harmattan, p. 61-74.

Raj, Kapil ; Sibum, Heinz Otto (2019), « Globalisation, science et modernité. De la guerre de Sept Ans à la Grande Guerre », dans *Histoire des sciences et des savoirs. 2, 2,* Paris, Éditions Points, p. 11-30.

Ramade, François (1994), « François Bourlière (1913-1993) », *Revue d'écologie*, n° 3, p. 193-198.

Rapacciuolo, Giovanni ; Graham, Catherine H. ; Marin, Julie ; Behm, Jocelyn E. ; Costa, Gabriel C. ; Hedges, S. Blair ; Helmus, Matthew R. ; Radeloff, Volker C. ; Young, Bruce E. ; Brooks, Thomas M. (2019), « Species diversity as a surrogate for conservation of phylogenetic and functional diversity in terrestrial vertebrates across the Americas », *Nature Ecology & Evolution*, vol. 3, n° 1, p. 53-61.

Recht, Roland (2003), « Hommage à Prosper Mérimée. L'invention du monument historique », *Comptes-rendus des séances de l année - Académie des inscriptions et belles-lettres*, vol. 147, n° 4, p. 1573-1585.

Regourd, François (1999), « Maîtriser la nature : un enjeu colonial. Botanique et agronomie en Guyane et aux Antilles (XVIIe-XVIIIe siècles) », *Revue française d'histoire d'outre-mer*, vol. 86, n° 322, p. 39-63.

Remy, Elisabeth ; Alphandery, Pierre ; Deverre, C ; Kalaora, Bernard ; Perrot, Nathalie ; Billaud, Jean-Paul ; Bockel, Nathalie ; Fortier, Agnès ; Pinton, Florence (1999), « La mise en directive de la nature de la directive Habitats aux prémices du réseau Natura 2000 », Rapport au Ministère de l'Environnement, *INRA Ivry*, p. 273.

Restier-Melleray, Christiane (1990), « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *Revue française de science politique*, vol. 40, n° 4, p. 546-585.

Revue Juridique de l'Environnement (1995), « Destruction d'espèces végétales protégées et de leur biotope. Référé civil. Pouvoirs du juge. Incompétence quant à l'appréciation des conditions du classement. Trouble manifestement illicite. Arrêt des travaux sous astreinte. Mesures conservatoires. Cour d'appel de Caen (1re ch. civ.), 6 septembre 1994 Groupement régional des associations de protection de la nature de Basse-Normandie », *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 20, n° 1, p. 121-123.

Rey, Paul (2009), « Histoire de la cartographie de la végétation en France », *Bulletin du Comité Français de Cartographie*, p. 105-115.

Richard, Gilles (2005), « Les centristes pendant le « moment giscardien » : du Centre des démocrates sociaux à l'Union pour la démocratie française (1974-1978) », dans *Le centrisme en France aux XIXe et XXe siècles : un échec ?*, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, p. 153-166.

Rivière, Camille (2021), *Le gouvernement de la biodiversité européenne : expertise, contractualisation et infrastructure de financement : Natura 2000 en France (1988-2016)*, Thèse de doctorat, École des Hautes Études en Sciences Sociales.

Robert, Cécile (2008), « Expertise et action publique », dans *Politiques publiques*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques (Gouvernances), p. 309-335.

Robertson, Thomas (2012), « Total War and the Total Environment: Fairfield Osborn, William Vogt, and the Birth of Global Ecology », *Environmental History*, vol. 17, n° 2, p. 336-364.

Rocher, Laurence (2015), « Entre secteur et territoires, la gestion des déchets au prisme de la planification », *Politiques et management public*, vol. 32, n° 4, p. 311-327.

Rockström, Johan ; Steffen, Will ; Noone, Kevin ; Persson, Åsa ; Chapin, F. Stuart ; Lambin, Eric F. ; Lenton, Timothy M. ; Scheffer, Marten ; Folke, Carl ; Schellnhuber, Hans Joachim ; Nykvist, Björn ; Wit, Cynthia A. de ; Hughes, Terry ; Leeuw, Sander van der ; Rodhe, Henning ; Sörlin, Sverker ; Snyder, Peter K. ; Costanza, Robert ; Svedin, Uno ; Falkenmark, Malin ; Karlberg, Louise ; Corell, Robert W. ; Fabry,

Victoria J. ; Hansen, James ; Walker, Brian ; Liverman, Diana ; Richardson, Katherine ; Crutzen, Paul ; Foley, Jonathan A. (2009), « A safe operating space for humanity », *Nature*, vol. 461, n° 7263, p. 472-475.

Rodary, Estienne ; Castellanet, Christian ; Rossi, Georges (2003), *Conservation de la nature et développement : l'intégration impossible?*, Paris, Karthala : GRET (Economie et développement), p. 312.

Roman-Amat, Bernard ; Gasparotto, David (2011), « Un réformateur visionnaire de l'enseignement forestier : Philibert Guinier (1876 - 1962) », *Comptes rendus de l'académie d'agriculture de France*, vol. 97, n° 4, p. 169-171.

Romi, Raphaël (2004), « Les limites de la décentralisation en matière d'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 29, n° 4, p. 377-384.

Romi, Raphaël (2016), *Droit de l'environnement*, 9ème édition, LGDJ, p. 668.

Ronsin, Gaëlle (2018), *Composer des relations entre « science » et « gestion de la nature » : ethnographie des frontières, casquettes et controverses dans les conseils scientifiques*, Thèse de Sociologie, Université Grenoble Alpes.

Roqueplo, Philippe (1997), *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique ; une conférence-débat organisée par le groupe sciences en questions Paris, INRA, 9 avril 1996*, Paris, INRA, p. 111.

Rosauer, Dan F. ; Pollock, Laura J. ; Linke, Simon ; Jetz, Walter (2017), « Phylogenetically informed spatial planning is required to conserve the mammalian tree of life », *Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences*, vol. 284, n° 1865, p. 20170627.

Runte, Alfred (2010), *National parks: the American experience*, 4th ed, Lanham, Md, Taylor Trade Pub, p.344.

Russel, W (1932), « Note sur la disparition de quelques Plantes de la vallée de Chevreuse », dans *Deuxième congrès international pour la protection de la nature (Paris, 30 juin-4 juillet 1931) : procès verbaux, rapports et voeux*, Paris, p. 215-216.

Salaün, Rémi (2017), *L'héritage touristique. Trajectoire d'un lieu périurbain : la forêt de Fontainebleau*, Thèse de géographie, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I.

Schnitter, Claude (1996), « Le développement du Muséum national d'histoire naturelle de Paris au cours de la seconde moitié du XIX siècle : « se transformer ou périr » », *Revue d'histoire des sciences*, vol. 49, n° 1, p. 53-98.

Selmi, Adel (2006), *Administrer la nature. Le parc national de la Vanoise*, Versailles (france), Editions Quae (Natures Sociales), p. 487.

Selmi, Adel (2009), « L'émergence de l'idée de parc national en France », dans *Histoire des parcs nationaux*, Editions Quæ, p. 43-58.

Sheail, John (1975), « The Concept of National Parks in Great Britain 1900-1950 », *Transactions of the Institute of British Geographers*, n° 66, p. 41-56.

Sheail, John (1984a), « Wildlife Conservation: an Historical Perspective », *Geography*, vol. 69, n° 2, p. 119-127.

Sheail, John (1984b), « Nature Reserves, National Parks, and Post-war Reconstruction in Britain », *Environmental Conservation*, vol. 11, n° 01, p. 29-34.

Sheail, John (1987a), *Seventy-five years in ecology: The British Ecological Society*, Oxford, Blackwell, p. 316.

Sheail, John (1987b), « From preservation to conservation: wildlife and the environment, 1900-1950 », *Biological Journal of the Linnean Society*, vol. 32, n° 2, p. 171-177.

Sheail, John (1995), « War and the Development of Nature Conservation in Britain », *Journal of Environmental Management*, vol. 44, n° 3, p. 267-283.

Simonetti, Florence (2008), « Le droit européen de l'environnement », *Pouvoirs*, vol. 127, n° 4, p. 67-85.

Simpson, E. H. (1949), « Measurement of Diversity », *Nature*, vol. 163, n° 4148, p. 688-688.

Sirinelli, Jean-François (2014), « Chapitre I. La crise des années 1970 », dans *Le siècle des bouleversements*, Paris cedex 14, Presses Universitaires de France (Une histoire personnelle de ...), p. 197-204.

Snow, David A. ; Rochford, E. Burke ; Worden, Steven K. ; Benford, Robert D. (1986), « Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation », *American Sociological Review*, vol. 51, n° 4, p. 464-481.

Société française pour le droit de l'environnement (1998), « *20 ans de protection de la nature : hommage en l'honneur du professeur Michel Despax* » Colloque de la SFDE, 28-29 novembre 1996, Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges, Limoges, PULIM, p. 308.

Sornay, J. (1935), « L'administration des Eaux et Forêts et ses attributions », *Les Études rhodaniennes*, vol. 11, n° 1, p. 105-108.

Spanou, Calliope (1991), *Fonctionaires et militants: étude des rapports entre l'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan (Collection Logiques politiques), p. 314.

Spary, E. C. (2000), *Utopia's garden: French natural history from Old Regime to Revolution*, Chicago, University of Chicago Press, p. 304.

Sutherland, William J. ; Freckleton, Robert P. ; Godfray, H. Charles J. ; Beissinger, Steven R. ; Benton, Tim ; Cameron, Duncan D. ; Carmel, Yohay ; Coomes, David A. ; Coulson, Tim ; Emmerson, Mark C. ; Hails, Rosemary S. ; Hays, Graeme C. ; Hodgson, Dave J. ; Hutchings, Michael J. ; Johnson, David ; Jones, Julia P. G. ; Keeling, Matt J. ; Kokko, Hanna ; Kunin, William E. ; Lambin, Xavier ; Lewis, Owen T. ; Malhi, Yadvinder ; Mieszkowska, Nova ; Milner-Gulland, E. J. ; Norris, Ken ; Phillimore, Albert B. ; Purves, Drew W. ; Reid, Jane M. ; Reuman, Daniel C. ; Thompson, Ken ; Travis, Justin M. J. ; Turnbull, Lindsay A. ; Wardle, David A. ; Wiegand, Thorsten (2013), « Identification of 100 fundamental ecological questions » GIBSON D. (dir.), *Journal of Ecology*, vol. 101, n° 1, p. 58-67.

Szarka, Joseph (2002), *The shaping of environmental policy in France*, New York, Berghahn Books (Contemporary France), p. 264.

Szarka, Joseph (2003), « The Politics of Bounded Innovation: "New" Environmental Policy Instruments in France », *Environmental Politics*, vol. 12, n° 1, p. 93-114.

Takacs, David (1996), *The idea of biodiversity: philosophies of paradise*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, p. 392.

Tansley, A. G. (1935), « The Use and Abuse of Vegetational Concepts and Terms », *Ecology*, vol. 16, n° 3, p. 284-307.

Tassin, Jacques (2015), « André Aubréville (1897-1982), a pioneering forester and a visionary mind », *Bois & forêts des tropiques*, vol. 323, n° 323, p. 7-18.

Therville, Clara (2013), *Des clichés protectionnistes aux approches intégratives : l'exemple des réserves naturelles de France*, Thèse, Université de Bretagne Occidentale.

Theys, Jacques (1998), « Vingt ans de politique française de l'environnement : les années 70-90. Un essai d'évaluation », dans *Les politiques d'environnement, évaluation de la première génération, 1971-1995*, Paris, Editions Recherches, p. 17-40.

Theys, Jacques ; Kalaora, Bernard (dirs.) (1992), *La Terre outragée: les experts sont formels !*, Paris, Editions Autrement (Série Sciences en société), p. 270.

Thoenig, J.-C. (2010), « Politique publique », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, 3ème édition actualisée et augmentée, Paris, Presses de Sciences Po, p. 420-427.

Thoenig, Jean-Claude ; Duran, Patrice (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, p. 580-623.

Thomas, Frédéric (2009), « Protection des forêts et environnementalisme colonial : Indochine, 1860-1945 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 56-4, n° 4, p. 104-136.

Timbal, Jean ; Jacamon, Marcel (2007), « Les forestiers et la Société botanique de France: une longue histoire commune », *Acta Botanica Gallica*, vol. 154, n° 3, p. 363-374.

Touzet, Georges ; Lafouge, Roger ; Saillet, Bernard ; Deheeger, Jean-Claude ; Bonneau, Maurice ; Pardé, Jean (2002), « De l'art du forestier aux sciences forestières », dans *Des officiers royaux aux ingénieurs d'état dans la France rurale, 1219-1965: histoire des corps des eaux et forêts, haras, génie rural, services agricoles*, 2e tirage, Paris ; New York, Tec et doc, p. 54-83.

Toye, John ; Toye, Richard (2007), « Alfred Zimmern, Julian Huxley et le leadership initial de l'UNESCO », dans *60 ans d'histoire de l'UNESCO. Actes du colloque international, 16-18 novembre 2005*, Paris, UNESCO, p. 77-88.

Trabaud, Louis (1998), « Historique de la création de la Réserve Naturelle de Roque-Haute et sa végétation », *Ecologia mediterranea*, vol. 24, n° 2, p. 173-177.

Traini, Christophe (2003), *Les braconniers de la République: les conflits autour des représentations de la nature et la politique*, Paris, Presses universitaires de France.

Tsebelis, George (2002), *Veto players: how political institutions work*, Princeton, N.J, Princeton University Press, p. 338.

Turlin, M (2006), « La France des sites protégés, bilan de cent ans de protection », *Sites et Monuments*, n° 195.

Turnhout, Esther ; Waterton, Claire ; Neves, Katja ; Buizer, Marleen (2013), « Rethinking biodiversity: from goods and services to “living with”: Rethinking biodiversity », *Conservation Letters*, vol. 6, n° 3, p. 154-161.

Ulrich, Roger (1994), « Chouard, Pierre (1903-1983). Professeur d’Agriculture et des productions agricoles dans leur rapport avec l’industrie (1938-1954) », *Publications de l’Institut national de recherche pédagogique*, p. 322-331.

Varet, Jacques (2004), « Changement de statut de l’Ifen : un gage de meilleure gouvernance environnementale ? », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 12, n° 2, p. 210-212.

Vayssière, Paul (1937), « Introduction », dans *Contribution à l’étude des réserves naturelles et parcs nationaux*, Paris, Le chevalier, p. 1-4.

Veyret, Yvette ; Le Maître, Anne (1996), « Réflexions sur le paysage : paysage et patrimoine historique. Quelques fonctions du paysage », *L’information géographique*, vol. 60, n° 5, p. 177-183.

Vidal, Georges (1998), « La Commission départementale pour le Reboisement de l’Hérault (1924-1940) », *Etudes Héraultaises*, n° 28-29, p. 119-128.

Villalba, Bruno (2006), « Chapitre 24 - La sociologie politique et l’environnement : questions sur un silence », dans *Temps et espaces des crises de l’environnement*, Versailles, Éditions Quæ (Indisciplines), p. 369-382.

Vogt, William (1948), *Road to survival*, New York, Sloane Associates, p. 335.

Vrignon, Alexis (2012), « Écologie et politique dans les années 1970: Les Amis de la Terre en France », *Vingtième Siècle. Revue d’histoire*, vol. 113, n° 1, p. 179-190.

Vrignon, Alexis (2014), *Les mouvements écologistes en France : de la fin des années soixante au milieu des années quatre-vingt*, Thèse de doctorat, Université de Nantes.

Vrignon, Alexis (2019), « Éditorial de La Gueule Ouverte (1972), de la contre-culture à l’émergence des mouvements écologistes », *Parlement[s], Revue d’histoire politique*, vol. 29, n° 1, p. 183-197.

Walter, François (2004), *Les figures paysagères de la nation: territoire et paysage en Europe (16e-20e siècle)*, Paris, Ecole des hautes études en sciences sociales (Civilisations et sociétés), p. 530.

Watson, James E. M. ; Dudley, Nigel ; Segan, Daniel B. ; Hockings, Marc (2014), « The performance and potential of protected areas », *Nature*, vol. 515, n° 7525, p. 67-73.

Weible, Christopher M. ; Sabatier, Paul A. (2017), *Theories of the policy process*, Fourth edition, New York, NY, Westview Press, p. 416.

Wöebse, Anna-Katharina (2011), « ‘The world after all was one’: The International Environmental Network of UNESCO and IUPN, 1945–1950 », *Contemporary European History*, vol. 20, n° 3, p. 331-348.

Wöebse, Anna-Katharina (2012), « L’Unesco et l’Union internationale pour la protection de la nature. Une impossible transmission de valeurs ? », *Relations internationales*, vol. 152, n° 4, p. 29-38.

Wynne, Brian (1996), « May the sheep safely graze? A reflexive viex of the expert-lay knowledge divide », dans *Risk, environment and modernity: towards a new ecology*, London ; Thousand Oaks, Calif, Sage Publications (Theory, culture & society), p. 44-83.

Zahariadis, Nikolaos ; Exadaktylos, Theofanis (2016), « Policies that Succeed and Programs that Fail: Ambiguity, Conflict, and Crisis dans Greek Higher Education: Policies that Succeed and Programs that Fail », *Policy Studies Journal*, vol. 44, n° 1, p. 59-82.

Zittoun, Philippe (2013), *La fabrique politique des politiques publiques: une approche pragmatique de l'action publique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 344.

Zuanon, Jean-Paul (1994), *Chronique d'un « parc oublié ». Du parc de La Bérarde (1913) au Parc national des Ecrins (1973)*, Grenoble, IGA, p. 144.

LISTE DES FIGURES

Figure 1. Limites du Parc National du Pelvoux publiées dans la Revue Forestière Française n°12 de décembre 1931. 105
Figure 2. Brochure rédigée par Henri Dalmon pour la création d'un parc national dans la forêt de Fontainebleau..... 109
Figure 3. Demande de la Société Nationale d'Acclimatation adressée à l'administration des Eaux et Forêts pour la création du parc national de l'Estérel. 113
Figure 4. Relevé phytosociologique de l'association végétale de la réserve d'Heric à partir de l'article de Jonas Braun-Blanquet (1936, P.6-7). 133
Figure 5. Carte dressant la présence des stations du castor sur une partie du Rhône dressée par Alain Joubert (1930). 140
Figure 6. Dates extrêmes des passages des migrateurs dans la réserve naturelle de Camargue..... 142
Figure 7. Evolution du territoire de la réserve naturelle de Néouvielle..... 145
Figure 8. Volume de bois exploité dans la série artistique pour l'année 1944. 150
Figure 9. Carte de 1897 d'une partie du massif de Fontainebleau (la Tillaie, le Gros Fouteau, le Chêne brulé).. 150
Figure 10. Chronologie des principaux évènements ayant conduits à la création des Réserves Artistiques et Biologiques en forêt de Fontainebleau. 175
Figure 11. Brouillon d'une version du projet de décret destiné à instituer le Conseil National de la Protection de la Nature. 180
Figure 12. Relations entre les différents membres du CNPN au moment de leur nomination en 1946. 190
Figure 13. Nombre de réunions du CNPN et de son CP par année depuis sa création jusqu'à sa première réforme en 1976. 265
Figure 14. Convocation du Directeur Général des Eaux et Forêts par l'administration des sites pour la séance du CNPN du 21 février 1955..... 268
Figure 15. Exemple type de première page d'un compte rendu des séances du CNPN. 269
Figure 16. Ordre du jour de la séance de la Commission Supérieure des Sites, Perspectives et Paysages du 3 décembre 1950. 277
Figure 17. Carte des départements dans lesquels au moins un projet de classement en site ou en réserve naturelle fut discuté de 1947 à 1971. 348
Figure 18. Carte des projets de réserves naturelles et de protection des sites en Haute-Vallée de la Vésubie. 358
Figure 19. Location par adjudication de l'Île de Bagaud en 1955. 372
Figure 20. Carte présentant la localisation, par rapport au projet de lotissement, des dunes de Sciez et d'Excenevex dont la protection est demandée par le CNPN. 375
Figure 21. Projet de loi destiné à créer un statut juridique aux réserves naturelles en modifiant la loi de 1930 sur les sites. 399
Figure 22. Carte présentant les différents cas d'étude dans la région Camarguaise inscrits à l'ordre du jour du CNPN. 432
Figure 23. Lettre du 26 juin 1962 du Secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé de l'information à l'attention du préfet des Bouches-du-Rhône. 447
Figure 24. Carte des différents tracés du prolongement de l'Autoroute du Sud de Corbeil vers Nemours. 453

Figure 25. Vœu adopté par la Société Botanique de France lors de sa séance du 13 janvier 1956 et transmis à la direction générale de l'Architecture. 461
Figure 26. Articles de presse publiés dans le Figaro et archivés par la direction générale de l'Architecture sur le projet d'Autoroute du Sud. 462
Figure 27. Sommaire du rapport sur l'état de l'environnement (1976-1977). 498
Figure 28. Inventaire des régressions d'espèces végétales en France publié dans le rapport sur l'état de l'environnement de 1976-1977. 500
Figure 29. Proposition de loi relative à la protection de l'animal et à la sauvegarde du patrimoine biologique. 517
Figure 30. Calendrier prévisionnel pour le projet de loi relatif à la protection de la nature de 1972. 520
Figure 31. Calendrier d'élaboration de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. 542
Figure 32. Procédure de création d'une réserve naturelle. 583
Figure 33. Nombre de réserves naturelles créées par années (1957-2021). 584
Figure 34. Territoire de France métropolitaine sur lesquels des associations de protection de la nature agréées sont actives en 1977. 589
Figure 35. Liste proposée par la direction de la protection de la nature suite aux discussions avec le cabinet du ministre pour l'élection du nouveau Comité Permanent du CNPN. 591
Figure 36. Carte des réserves naturelles de France et localisation des trois projets de réserves naturelles étudiés. 622
Figure 37. Principaux évènements ayant conduits à la création de la Réserve Naturelle des marais de Bruges 624
Figure 38. Localisation des marais de Bruges et état parcellaire de la future réserve.. 627
Figure 39. Principaux évènements associés directement ou indirectement au projet de Réserve Naturelle du Val de Munster. 637
Figure 40. Limites du projet de réserve naturelle du Val de Munster. 640
Figure 41. Extrait d'une des 12 pages de l'inventaire botanique du projet de réserve naturelle..... 640
Figure 42. Affiche pour protester contre le projet de RNN aux cantonales. 647
Figure 43. Principaux évènements ayant conduits à la création de la Réserve Naturelle du Plan de Tuéda. 652
Figure 44. Rapport simplifié à remplir pour chaque projet de réserve naturelle. 680
Figure 45. Exemple d'un bilan des projets de réserves naturelles passés au CP du CNPN depuis 6 ans. 682

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Liens entretenu en 1946 par les différents membres du CNPN à travers différentes institutions ou activités passées. 189
Tableau 2. Principales caractéristiques du réseau des relations des différents membres du CNPN au moment de leur nomination. 190
Tableau 3. Participation des membres de droit aux séances du CNPN de 1947 à 1976. 274
Tableau 4. Effectifs des officiers de l'administration forestière en 1951 et 1963. 286
Tableau 5. Participation des membres nommés aux séances du CNPN de 1947 à 1976. 300
Tableau 6. Liste des membres du Comité Permanent du CNPN. 308
Tableau 7. Liste des territoires dont la protection fut discutée entre 1947 et 1971, en dehors des discussions sur l'établissement des parcs nationaux. 338
Tableau 8. Liste des projets d'aménagement discutés au CP et au CNPN entre 1947 et 1971. 341
Tableau 9. Liste des solutions proposées pour protéger chacun des dossiers que les membres du CNPN ont eu à juger entre 1947 et 1971. 386
Tableau 10. Membre nommés du CP du CNPN de 1978 à 1986. 592
Tableau 11. Membres de droit du CP du CNPN de 1978 à 1986. 593
Tableau 12. Ensemble des variables utilisées dans le modèle statistique pour estimer leur influence sur la réussite d'un projet de réserve naturelle. 609
Tableau 13. Principales caractéristiques des 176 projets étudiés. 609
Tableau 14. Facteurs influençant la création des réserves naturelles. 610
Tableau 15. Principales caractéristiques des trois cas d'étude. 620

LISTE DES ENCARTS

Encart 1. Principales dates clés concernant le développement de l'écologie. 49
Encart 2. Biographie de Philibert Guinier. 60
Encart 3. Rapide histoire et description des missions de l'administration forestières du XIXème à la première moitié du XXème siècle. 64
Encart 4. Biographie d'Henri Humbert. 72
Encart 5. Biographie d'Henry Flon. 152
Encart 6. Biographie de Clément Bressou. 182
Encart 7. Biographie des membres nommés du Conseil National de la Protection de la Nature..... 183
Encart 8. Résumé des courants de l'écologie scientifique qui se développent en parallèle de celui de l'écologie systémique. 226
Encart 9. Biographie de Roger Heim. 230
Encart 10. Biographie de Jean Dorst. 242
Encart 11. Biographie de François Merveilleux du Vignaux. 284
Encart 12. Extrait de la lettre d'un propriétaire au ministre de l'Environnement pour protester contre le projet de RNN du Plan de Tuéda. 657
Encart 13. Principaux textes législatifs et règlementaires portant réforme du Conseil National de la Protection de la Nature ou affectant son activité. 674

LISTE DES ARCHIVES CONSULTÉES

Archives Nationales

Cote	Producteur
F/10/6808	Agriculture
F/17/29333	Instruction publique
F/21/8588 - F/21/8589	Beaux-Arts
217AS/69	France Nature Environnement (FNE)
217AS/70	France Nature Environnement (FNE)
217AS/71 - 217AS/72	France Nature Environnement (FNE)
457AP/142	Bidault (Georges)
457AP/174	Bidault (Georges)
457AP/188	Bidault (Georges)
518AP/1	Naegelen (Marcel-Edmond)
19770135/3	Direction générale des collectivités locales
19770773/2	France. Direction de l'Aménagement foncier et de l'Urbanisme (1944-1998)
19800400/15 - 19800400/16	France. Ministère de l'Agriculture. Direction des forêts (1976-1987)
19800400/17 - 19800400/19	France. Ministère de l'Agriculture. Direction des forêts (1976-1987)
19820685/17	Ministère de l'Équipement III
19850505/129	Centre national de la recherche scientifique, direction générale
19850660/4 - 19850660/6	France. Ministère de l'Environnement (1971-2007)
19870746/292	France. Ministère de l'Agriculture. Direction des forêts (1976-1987)
19890126/28	France. Ministère des Affaires culturelles. Direction de l'architecture. Sous-direction des sites et des espaces protégés (1968-1978)
19890126/31	France. Ministère des Affaires culturelles. Direction de l'architecture. Sous-direction des sites et des espaces protégés (1968-1978)
19890126/37	France. Ministère des Affaires culturelles. Direction de l'architecture. Sous-direction des sites et des espaces protégés (1968-1978)
19890126/39	France. Ministère des Affaires culturelles. Direction de l'architecture. Sous-direction des sites et des espaces protégés (1968-1978)
19890126/44	France. Ministère des Affaires culturelles. Direction de l'architecture. Sous-direction des sites et des espaces protégés (1968-1978)
19890126/48	France. Ministère des Affaires culturelles. Direction de l'architecture. Sous-direction des sites et des espaces protégés (1968-1978)
19890126/62	France. Ministère des Affaires culturelles. Direction de l'architecture. Sous-direction des sites et des espaces protégés (1968-1978)
19890126/82	Ministère des Affaires culturelles. Direction de l'architecture. Sous-direction des sites et des espaces protégés (1968-1978)
19890126/90	Ministère des Affaires culturelles. Direction de l'architecture. Sous-direction des sites et des espaces protégés (1968-1978)
19890126/101	Ministère des Affaires culturelles. Direction de l'architecture. Sous-direction des sites et des espaces protégés (1968-1978)
19890126/111	Ministère des Affaires culturelles. Direction de l'architecture. Sous-direction des sites et des espaces protégés (1968-1978)
19890468/10 - 19890468/12	France. Ministère de l'Agriculture. Direction des forêts (1976-1987)

19910319/82 - 19910319/83	Bureau de la documentation et des impressions (ministère de l'Équipement)
19950528/1 - 19950528/2	France. Ministère de l'Environnement (1971-2007)
19950528/4	France. Ministère de l'Environnement (1971-2007)
19950530/4 - 19950530/6	France. Ministère de l'Environnement (1971-2007)
20000028/11	Touring-Club de France (1890-1983)
20000028/35	Touring-Club de France (1890-1983)
20030379/1	Sous-direction des politiques environnementales (direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, ministère chargé de l'environnement)
20030379/2	Sous-direction des politiques environnementales (direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, ministère chargé de l'environnement)
20030379/3 - 20030379/4	Sous-direction des politiques environnementales (direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, ministère chargé de l'environnement)
20030379/7 - 20030379/8	Sous-direction des politiques environnementales (direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, ministère chargé de l'environnement)
20030379/10	Sous-direction des politiques environnementales (direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, ministère chargé de l'environnement)
20030379/13	Sous-direction des politiques environnementales (direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, ministère chargé de l'environnement)
20030379/14	Sous-direction des politiques environnementales (direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, ministère chargé de l'environnement)
20090381/45 - 20090381/48	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20060155/133	Bureau des affaires internationales (direction de la nature et des paysages)
20070642/1	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20070642/2	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20070642/3	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20070642/4	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20070642/5	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20070642/6	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20070642/7	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20070642/8	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20070642/9	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20070642/10	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20080056/1	Délégation à la qualité de la vie
20080056/2	Délégation à la qualité de la vie
20080056/5	Délégation à la qualité de la vie
20080056/6	Délégation à la qualité de la vie
20080058/1	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20080058/57	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20080058/58	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20080058/87	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20080058/116	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)

20080058/117	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20080058/121	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20080058/122	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20080058/124	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20080264/13	Sous-direction de la chasse, de la faune et de la flore sauvages
20080070/28	Sous-direction des espaces naturels
20080070/38	Sous-direction des espaces naturels
20080070/39	Sous-direction des espaces naturels
20090378/5 - 20090378/8	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20090378/10 - 20090378/9	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20090381/22 - 20090381/28	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20090381/49 - 20090381/52	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20090381/280 - 20090381/284	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20090381/280 - 20090381/284	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20090381/468 - 20090381/471	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20090381/565 - 20090381/568	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20150671/35 - 20150671/41	Service des risques technologiques
20150743/1 - 20150743/3	Bureau des parcs nationaux et des réserves (sous-direction des espaces naturels)
20150845/269 - 20150845/271	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20150845/276 - 20150845/278	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20150845/274 - 20150845/275	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20150845/279 - 20150845/281	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20150845/285 - 20150845/288	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20150845/289 - 20150845/291	France. Direction de la nature et des paysages (1970-2008)
20160194/750 - 20160194/751	Centre national de la recherche scientifique, direction générale déléguée à la science
20160194/752 - 20160194/753	Centre national de la recherche scientifique, direction générale déléguée à la science
20170452/832	France. Secrétariat général des ministères chargés de l'écologie, du développement durable, de l'énergie, du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (2008-....)

Archives départementales de Seine-et-Marne

Cote	Type
68J1	Archives d'Henri Flon (Henry Flon)
68J25	Archives d'Henri Flon (Henry Flon)
68J26	Archives d'Henri Flon (Henry Flon)
68J29	Archives d'Henri Flon (Henry Flon)
68J31	Archives d'Henri Flon (Henry Flon)
68J35	Archives d'Henri Flon (Henry Flon)
68J36	Archives d'Henri Flon (Henry Flon)
68J37	Archives d'Henri Flon (Henry Flon)

Archives du Muséum National d'Histoire Naturelle

Cote	Type
En cours de traitement par le service des archives du MNHN, « boîte 46 »	Archives de Roger Heim
En cours de traitement par le service des archives du MNHN, « boîte 47 »	Archives de Roger Heim
En cours de traitement par le service des archives du MNHN, « boîte 48 »	Archives de Roger Heim
En cours de traitement par le service des archives du MNHN, « boîte 49 »	Archives de Roger Heim
En cours de traitement par le service des archives du MNHN, « boîte 50 »	Archives de Roger Heim
En cours de traitement par le service des archives du MNHN, « boîte 52 »	Archives de Roger Heim
En cours de traitement par le service des archives du MNHN, « boîte 53 »	Archives de Roger Heim
En cours de traitement par le service des archives du MNHN, « boîte 55 »	Archives de Roger Heim
En cours de traitement par le service des archives du MNHN, « boîte 56 »	Archives de Roger Heim
En cours de traitement par le service des archives du MNHN, « boîte 57 »	Archives de Roger Heim

LISTE DES ENTRETIENS

Date de l'entretien	Structure / raisons	Durée de l'entretien	Type
6 et 7 juin 2017	ONCFS/AFB	26mn et 42mn	Téléphone
8 juin 2017	AFB	2h13	Physique
8 juin 2017	FNE/CNPN	1h51	Téléphone
27 juin 2017	DEB	1h24	Téléphone
30 juin 2017	DEB	1h08	Téléphone
11 juillet 2017	FRB	1h11	Téléphone
31 janvier 2018	DEB	1h15	Physique
2 février 2018	AFB	1h46	Physique
8 février 2018	FRB	2h25	Physique
14 février 2018	FRB/CNPN	2h44	Physique
19 février 2018	ONF	1h55	Physique
22 février 2018	FNE	2h25	Physique
2 mars 2018	AFB	1h21	Physique
17 janvier 2019	DREAL	2h43	Physique
28 janvier 2019	MRAe	1h33	Physique
12 février 2019	DEB/AFB	1h43	Physique
13 mars 2019	DNP/DEB	1h25	Physique
14 mars 2019	IFEN	1h58	Physique
20 mars 2019 et 14 mai 2021	RNF/CNPN	1h09 et 1h06	Téléphone
18 avril 2019	Cabinet du ministre de l'Environnement	1h16	Téléphone
22 août 2019	DPN/DNP/DEB	3h30	Physique
25 octobre 2019	DPN	1h21	Téléphone
25 novembre 2019, 2 juin 2020 et 17 novembre 2020	FFSPN/FNE/CNPN	4h02, 2h22 et 32mn	Physique et téléphone
27 novembre 2019	DPN/Ae	2h12	Physique
16 décembre 2019	DNP/DEB	2h02	Physique
19 février 2020	Ae	2h33	Physique
20 février 2020	CNPN	1h53	Physique
6 mai 2020	DPN/DNP/DEB/CNPN	1h47	Téléphone
15 septembre 2020	CNPN	1h04	Téléphone
24 septembre 2020	RNF	1h41	Téléphone
4 décembre 2020	DPN/DNP	1h47	Téléphone
4 décembre 2020	DNP	1h42	Téléphone
23 décembre 2020	DEB	46 mn	Téléphone

ÉCOLE DOCTORALE
Agriculture, alimentation, biologie, environnement, santé (ABIES)

Titre : Des conseillers pour protéger la nature. Analyse socio-historique de la constitution et de l'évolution de l'action publique en matière de protection de la nature.

Mots clés : Socio-histoire de l'action publique, problème public, expertise, écologie scientifique, nature, espaces protégés, biodiversité, Conseil National de la Protection de la Nature

Résumé : Parmi les principales évolutions de la protection de la nature en France, un certain nombre d'auteurs identifient l'émergence des politiques publiques de conservation de la biodiversité dans les années 1990 comme une véritable rupture dans les modalités d'action publique en la matière. Les effets induits par les réformes entamées depuis cette décennie furent interprétés aussi bien comme une technicisation voire une néo-managérialisation du vivant que comme l'avènement d'une approche plus dynamique et intégrée des anciennes politiques de protection de la nature. A travers une analyse sur le temps long, nous souhaitions réinterroger la nature et l'ampleur des changements qui se sont opérés au fil du temps sur cette politique publique.

Depuis le XXème siècle et jusqu'à aujourd'hui, de nombreux textes nationaux et européens se sont succédés pour créer des dispositifs visant à prendre en charge le problème de protection de la nature. Ces instruments sont l'aboutissement de revendications portées par un certain nombre d'acteurs et reflètent les préoccupations et cadrages particuliers de chaque époque pour la protection de la nature. Nous souhaitions nous focaliser sur les revendications, modalités d'action et stratégies d'un groupe d'acteurs en particulier, celui des scientifique et experts naturalistes.

Déjà en germe depuis la fin du XIXème siècle, la prise en charge par les pouvoirs publics de la dimension biologique de la protection de la nature s'institutionnalise à partir de 1946 avec la création du Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN). La thèse s'intéresse à la genèse de cette instance consultative encore peu étudiée, et qui fut chargée de proposer une législation et de mettre en œuvre une politique de création de parcs nationaux et de réserves naturelles.

L'analyse de son activité et des acteurs qui l'ont portée fournit de nouveaux éclairages sur l'institutionnalisation du problème de protection de la nature mais aussi sur les évolutions plus récentes de la politique publique de conservation de la biodiversité.

L'étude de la manière dont le CNPN s'est saisi de cette question et de ses missions est d'autant plus intéressante que l'historiographie classique fait bien souvent commencer les préoccupations environnementales au début des années 1960. Témoin précoce de certaines préoccupations environnementales, ce conseil, composé en grande partie d'experts naturalistes, constitue une institution clé pour comprendre le rôle croissant des connaissances scientifiques dans la conduite de l'action publique en matière de protection de la nature.

L'analyse de l'émergence et de la consolidation de cette institution permet également de saisir sur le temps long les conditions d'élaboration et de mise en œuvre du dispositif des « réserves naturelles » dont la création constitue la mission centrale du CNPN. L'étude de l'activité du conseil en la matière nous a permis de suivre l'évolution des rationalités qui fondent la protection des milieux naturels.

L'analyse combinée de l'évolution des connaissances et idées, du paysage institutionnel, et des instruments déployés, permet ainsi de contribuer aux débats sur la place de l'expertise dans l'action publique ; elle donne un éclairage nouveau quant à la réalité des changements induits par le concept de biodiversité.

En mobilisant les concepts de l'écologie et les outils méthodologiques de la sociologie des problèmes publics et de l'étude des sciences et des techniques, la thèse mobilise une approche interdisciplinaire qui permet d'identifier, pour chacune des grandes périodes analysées, la diversité des cadrages existants sur le problème, les solutions qui lui sont associées et les différentes ressources à disposition des acteurs pour imposer et mettre en œuvre leur vision de la politique publique de protection de la nature.

Title: Nature protection advisors. Socio-historical analysis of the construction and evolution of nature protection public policy.

Keywords: Socio-history of public action, public issue, expertise, ecology, nature, protected areas, biodiversity, Nature Protection National Council (Conseil National de la Protection de la Nature)

Abstract: Among the main changes in nature protection public policies in France, numerous authors identify the emergence of biodiversity conservation in the 1990s as a real break. The effects induced by the reforms initiated since that decade were interpreted as a technification or a neo-managerialization of former nature protection public policies, as well as the beginning of a more dynamic and integrated approach. Through a long-term analysis, we wanted to reexamine the extent of the changes that have taken place over time in this public policy.

Since the 20th century and up to the present day, numerous national and European legislations have created various mechanisms to deal with the problem of nature protection. These instruments are the result of power relationships between different actors that reflect the particular framing of nature protection during different period of time. We wanted to focus on the claims, modalities of action and strategies of one group of actors in particular, that of scientists and naturalists.

The creation of the National Council for Nature Protection (Conseil National de la Protection de la Nature) reflects the will of public authorities for protecting the biological dimension of nature. The thesis focuses on the genesis of this consultative body, which was responsible for proposing legislation and implementing national parks and nature reserves.

The analysis of its activity and of the actors who carried it out provides new insights into the elaboration of nature protection as a public issue, but also into more recent developments in biodiversity conservation public policy.

As a witness to early environmental concerns, this council, composed largely of experts, is a key institution for understanding the growing role of scientific knowledge in nature protection public policy.

The analysis of the emergence and consolidation of this institution is fundamental to grasp over time the conditions of elaboration and implementation of the "nature reserve" system in France. The study of the council's activity allowed us to follow the evolution of the rationales underlying the protection of fauna, flora and their habitats.

The combined analysis of the evolution of knowledge and ideas, of the institutional landscape, and of the instruments deployed to protect nature allows us to contribute to the debates on the place of expertise in public action; it sheds new light on the reality of the changes brought by the concept of biodiversity.

By mobilizing the concepts of ecology and the methodological tools of the sociology of public issues and the study of science and technology, the thesis mobilizes an interdisciplinary approach that makes it possible to identify, during time, the diversity of approaches concerning nature protection and the different resources available to the actors to impose and implement their vision of what should be the nature protection public policy.

Maison du doctorat de l'Université Paris-Saclay
2ème étage aile ouest, Ecole normale supérieure Paris-Saclay
4 avenue des Sciences,
91190 Gif sur Yvette, France